LEY QUE DELEGA EN EL PODER EJECUTIVO LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA; FORTALECIMIENTO DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS; PROMOCIÓN DEL EMPLEO; DESARROLLO PRODUCTIVO; RÉGIMEN TRIBUTARIO; SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y OTRAS MATERIAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

La presente ley tiene por objeto delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por el plazo de ciento veinte (120) días calendario, en materia penal, procesal penal, ejecución penal, policial, seguridad ciudadana, orden interno, penitenciaria, migratoria; micro y pequeñas empresas; laboral y promoción del empleo; simplificación administrativa, eliminación de barreras burocráticas, calidad regulatoria y transformación digital; desarrollo productivo, innovación, agraria y riego, recursos hídricos, infraestructura hidráulica, pesquera, acuícola, minería, turismo, hidrocarburos, electricidad, ambiental, recursos naturales e infraestructura productiva industrial; tributaria, aduanera, de facilitación del comercio e implementación de acuerdos comerciales; reforma estructural, organización, modernización del Estado y del servicio civil; vivienda y saneamiento; en los términos previstos en el artículo 104, en concordancia con el numeral 2 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú y en el literal d) del artículo 108 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

II. FINALIDAD

La presente ley tiene por finalidad fortalecer la capacidad de respuesta del Estado mediante la adopción oportuna y articulada de medidas legislativas orientadas a enfrentar los problemas que afectan la seguridad y el orden público; fortalecer el sistema penitenciario y la reinserción social; promover la formalización, el emprendimiento, el empleo y el desarrollo productivo; impulsar la simplificación administrativa, y la mejora de la calidad regulatoria; promover la competitividad, la innovación y el aprovechamiento sostenible de los recursos; optimizar el sistema tributario, aduanero y la facilitación del comercio; así como fortalecer la organización, modernización y eficiencia del Estado y del servicio civil, en beneficio de la ciudadanía y del desarrollo económico y social del país.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

III. FUNDAMENTOS

Se delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en las siguientes materias:

a. EN MATERIA PENAL, PROCESAL PENAL, EJECUCIÓN PENAL, POLICIAL, SEGURIDAD CIUDADANA, ORDEN INTERNO, PENITENCIARIA Y MIGRATORIA

1. Legislar en materia migratoria y de nacionalidad, sobre el régimen de control y regularidad migratoria, así como el régimen de nacionalización, con la finalidad de promover una migración ordenada, segura y regular.

- **Diagnóstico del problema**

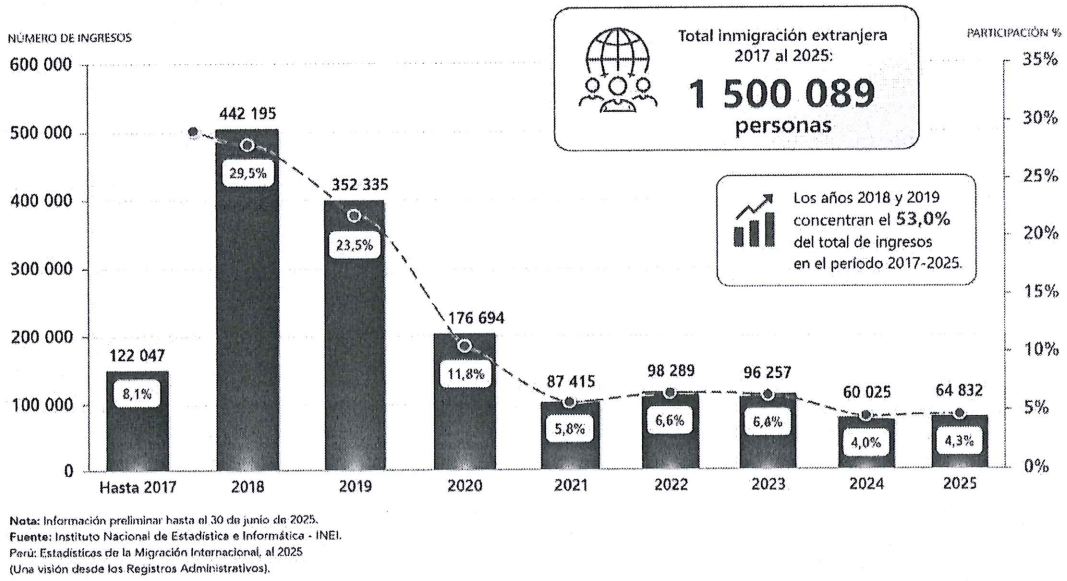
  El Estado peruano, tiene entre sus deberes el defender la soberanía, así como garantizar la vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Lo expresado se encuentra socialmente pactado en la Constitución Política.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Esta afirmación vincula a todas las actuaciones del Estado, de forma transversal, de forma tal que se vuelve parte de su pilar de actuación; y, se materializa en diversas materias, entre ellas se encuentra la gestión migratoria.

De acuerdo al documento "Perú: Estadísticas de la Migración Internacional, al 2025 (Una visión desde los Registros Administrativos)" del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, el número de extranjeros que estarían residiendo en el país hasta el año 2025 asciende a 1 500 089 personas extranjeras. Dentro de dicha población, según el año de ingreso al país considerado en la serie 2017-2025, los mayores porcentajes corresponden a los años 2018 y 2019, que concentran el 29,5 % (442 195 personas) y el 23,5 % (352 335 personas), respectivamente:



Nota: Información preliminar hasta el 30 de junio de 2025.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.
Perú: Estadísticas de la Migración Internacional, al 2025
(Una visión desde los Registros Administrativos).

Ilustración 1: *Flujo migratorio 2017 al 2025*

Las cifras expuestas se desprenden de la base de datos de MIGRACIONES, quien las recopila y analiza después de recogerlas al realizar su función de control migratorio. Sin embargo, existen a la fecha cifras oscuras, que no permiten dimensionar la cantidad de personas extranjeras en situación de irregular en el Perú.

Estas cifras no se pueden dimensionar por su misma naturaleza, debido a que las personas en situación irregular pueden evadir los controles, trabajan en la informalidad, en general se vuelven invisibles a los ojos del Estado. Esta situación no hace más que endurecer su vida lejos de su tierra patria y volverlos "blanco" para situaciones que se encuentran al margen del orden interno y seguridad ciudadana.

Por otro lado, según las cifras oficiales del Instituto Nacional Penitenciario - INPE[1], se advierte que, en los últimos 08 años, el número de ciudadanos extranjeros internados en los establecimientos penitenciarios se ha incrementado potencialmente: pasó de 1.633 internos en mayo de 2018 a 6.267 en mayo de 2026. Antes representaban el 2% de la población penitenciaria y ahora son el 6 % del total.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

1 https://siep.inpe.gob.pe/form/informeestadistico

La información migratoria y la información penitenciaria corresponden a series estadísticas distintas y no permiten establecer, por sí mismas, una relación causal entre el incremento de la población extranjera y la evolución de la población penitenciaria extranjera. Ambas describen fenómenos diferenciados que deben ser analizados en el diagnóstico desde sus respectivos ámbitos. En materia migratoria, la información disponible pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado para identificar, verificar y gestionar adecuadamente la situación migratoria de las personas extranjeras, así como adoptar oportunamente las medidas que correspondan dentro del marco de sus competencias.

La dinámica migratoria no es estática. Por el contrario, responde a factores económicos, sociales, políticos y de seguridad que modifican constantemente los patrones de ingreso, permanencia, residencia y salida de las personas extranjeras del territorio nacional. En esa línea, las normas que regulan la materia migratoria deben encontrarse en capacidad de adaptarse a los cambios que se produzcan en el comportamiento migratorio, así como a los nuevos riesgos y necesidades que estos generan para el Estado.

Esta necesidad se evidencia con especial énfasis frente a la migración irregular. Como se ha señalado, su propia naturaleza dificulta que el Estado pueda dimensionar plenamente, identificar a las personas que se encuentran en dicha situación y conocer las actividades que realizan dentro del territorio nacional. Ello limita la capacidad estatal para efectuar acciones de control, verificación y fiscalización oportunas, así como para adoptar decisiones sustentadas en información suficiente y confiable.

En ese sentido, la irregularidad migratoria no debe ser abordada únicamente desde la perspectiva del incumplimiento de una obligación administrativa. Su adecuada gestión exige que el Estado cuente con instrumentos normativos que permitan identificar a las personas extranjeras, verificar la información que proporcionan, conocer su situación migratoria, realizar acciones de fiscalización y, cuando corresponda, aplicar las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico. El fortalecimiento de estas capacidades contribuye, a su vez, a prevenir situaciones que puedan afectar la seguridad ciudadana, el orden interno, el orden público y la seguridad nacional.

Para ello, no resulta suficiente contar únicamente con reglas vinculadas al ingreso, permanencia o salida del territorio nacional. La gestión migratoria actual requiere también fortalecer las capacidades institucionales de MIGRACIONES, contar con información adecuada y oportuna, mejorar los mecanismos de interoperabilidad e intercambio de información y desarrollar herramientas que permitan identificar riesgos, amenazas, patrones y tendencias vinculados con la movilidad humana. Precisamente, una de las propuestas formuladas busca fortalecer la capacidad del Estado para gestionar, intercambiar y analizar información migratoria, de modo que esta pueda ser empleada como herramienta estratégica para la toma de decisiones.

Del mismo modo, resulta necesario actualizar las competencias y atribuciones de MIGRACIONES, así como los mecanismos de articulación con otras entidades públicas y privadas, autoridades extranjeras y organismos internacionales. Una gestión migratoria moderna requiere que la entidad pueda acceder, validar, contrastar e intercambiar información necesaria para el ejercicio de sus funciones, especialmente aquella vinculada con identificación, seguridad, justicia, trabajo, salud, tributación, registros públicos, transporte y control fronterizo.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Asimismo, el fortalecimiento del marco normativo debe alcanzar directamente al régimen migratorio, incorporando medidas destinadas a reforzar la identificación y verificación de las personas extranjeras, el control de su situación migratoria, los procedimientos migratorios y el régimen sancionador, entre otros aspectos. La propuesta de modificación del Decreto Legislativo N.° 1350 se orienta precisamente a establecer medidas de seguridad integral en la gestión migratoria.

Finalmente, esta necesidad de actualización normativa también comprende el régimen de nacionalidad. La adquisición de la nacionalidad peruana genera un vínculo jurídico permanente con el Estado, razón por la cual resulta necesario fortalecer los mecanismos de evaluación, verificación, fiscalización y control aplicables a dichos procedimientos, prevenir su obtención fraudulenta y garantizar que su regulación contribuya igualmente a cautelar la seguridad nacional, la seguridad ciudadana, el orden interno y el orden público, con respeto de los derechos fundamentales y del debido procedimiento.

En este contexto, la problemática identificada requiere ser abordada de manera integral y no mediante modificaciones normativas aisladas. Por ello, se propone fortalecer el marco legal migratorio desde cuatro ámbitos complementarios: i) la actualización de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N.° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones; ii) el fortalecimiento de las competencias, funciones y capacidades institucionales de la Superintendencia Nacional de Migraciones; iii) el establecimiento de un marco normativo para la gestión, análisis e intercambio estratégico de la información migratoria; y, iv) el fortalecimiento y actualización del marco legal aplicable a la adquisición y recuperación de la nacionalidad peruana.
Estas medidas buscan dotar al Estado de herramientas jurídicas que permitan responder de manera oportuna a las actuales dinámicas migratorias, promover una migración ordenada, segura y regular y, al mismo tiempo, contribuir a la protección de la seguridad ciudadana, el orden interno, el orden público y la seguridad nacional.

- **Objetivo de la regulación**

La norma tiene por objeto fortalecer la política migratoria interna del Estado, a través de la modificación de las normas que regulan la migración y la nacionalización; así como, a través del fortalecimiento de las competencias de la autoridad migratoria.

En ese sentido, la norma permitirá un mayor control migratorio, ordenada y segura, promoviendo la migración regular y contrarrestando la migración irregular de los ciudadanos extranjeros en el país. Asimismo, permitirá fortalecer las capacidades de la autoridad migratoria, promoviendo una gestión estratégica para anticipar, identificar y gestionar oportunamente los riesgos y las amenazas que puedan incidir en la seguridad nacional, ciudadana y fronteriza.

Asimismo, la norma permitirá fortalecer el orden público y la seguridad ciudadana, puesto que una mejor política migratoria permitirá un mejor control respecto de los ciudadanos extranjeros que ingresan al territorio nacional, reduciendo los riesgos del ingreso de ciudadanos con antecedentes delictivos.
Del mismo modo, se busca actualizar y fortalecer el marco normativo migratorio, a fin de adecuarlo a las actuales dinámicas migratorias y reforzar las herramientas con las que cuenta el Estado para la identificación y verificación de las personas extranjeras, el control de su situación migratoria, la aplicación del régimen sancionador y la

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

ejecución de las medidas que correspondan frente al incumplimiento de la normativa migratoria.

De manera complementaria, se busca fortalecer las competencias, funciones y capacidades institucionales de la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES, dotándola de herramientas que permitan una actuación más eficiente y articulada en el ejercicio de sus competencias, así como fortalecer los mecanismos de coordinación, interoperabilidad e intercambio de información con entidades públicas y privadas, autoridades extranjeras y organismos internacionales.

Igualmente, se busca fortalecer la gestión y análisis de la información migratoria como herramienta estratégica para la toma de decisiones, permitiendo recopilar, integrar, procesar y analizar información migratoria y operativa para identificar riesgos, amenazas, vulnerabilidades, patrones y tendencias, así como generar alertas que contribuyan al ejercicio oportuno de las competencias del Estado en materia migratoria y a la protección de la seguridad nacional, el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana.

Finalmente, se busca fortalecer y actualizar el marco legal en materia de nacionalidad, reforzando los mecanismos de identificación, evaluación, verificación, fiscalización y control aplicables a los procedimientos de adquisición y recuperación de la nacionalidad peruana, a fin de garantizar que estos se desarrollen de manera segura y con información suficiente para la adecuada toma de decisiones por parte del Estado.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Frente a la problemática expuesta, se propone la aprobación de medidas normativas orientadas a fortalecer de manera integral la gestión migratoria y de nacionalidad, comprendiendo los siguientes ámbitos:

- **Fortalecimiento y actualización del Decreto Legislativo N.° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones**

Se propone actualizar el marco legal migratorio para adecuarlo a las actuales dinámicas de movilidad y fortalecer la capacidad del Estado para ejercer el control migratorio, identificar y verificar a las personas extranjeras y responder oportunamente frente a situaciones que puedan comprometer la seguridad ciudadana, el orden interno, el orden público y la seguridad nacional. La ficha ya contempla identificación, verificación, control, calidades migratorias, permanencia, residencia, documentación y régimen sancionador.

En ese marco, se plantea fortalecer las reglas aplicables al ingreso, permanencia y residencia de las personas extranjeras, las calidades migratorias, la unidad migratoria familiar, la documentación, permisos y autorizaciones migratorias; así como incorporar y actualizar mecanismos de identificación, verificación, fiscalización e intercambio de información que permitan contar con información suficiente y confiable para el ejercicio de las competencias migratorias.

Asimismo, se propone incorporar medidas frente a la participación de personas extranjeras menores de edad en hechos contrarios al ordenamiento jurídico, estableciendo reglas que permitan definir su situación migratoria cuando exista sentencia firme emitida por la autoridad jurisdiccional competente y posibilitando

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO-PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

que, alcanzada la mayoría de edad, MIGRACIONES evalúe los hechos y antecedentes correspondientes para determinar las consecuencias que resulten aplicables en el ámbito migratorio. Con ello, se busca cerrar espacios de impunidad administrativa, generar un efecto preventivo y disuasivo frente a conductas que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, y transmitir un mensaje claro de que la permanencia en el territorio nacional exige el respeto de las normas y del orden público.

De igual manera, se propone fortalecer de manera sustancial la capacidad operativa del Estado frente a las conductas que afectan el orden público, el orden interno, la seguridad nacional y la seguridad ciudadana, mediante el perfeccionamiento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional – PASEE y **la participación excepcional y complementaria de las Fuerzas Armadas, en apoyo a la Policía Nacional del Perú**. La medida permitirá ampliar la capacidad de identificación y verificación de personas extranjeras, detectar oportunamente supuestos que puedan dar lugar a la aplicación del PASEE y apoyar la ejecución de las sanciones de salida obligatoria y expulsión que imponga MIGRACIONES, dentro del marco de las competencias constitucionales y legales de cada entidad.

Adicionalmente, se propone la modificación del Decreto Legislativo N° 1350, con el objeto de extender el plazo de la retención administrativa de 24 a 48 horas en el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional – PASEE para optimizar la gestión del control migratorio, debiendo considerarse de forma complementaria ampliar la capacidad logística y operativa, para lo cual es necesario incorporar un artículo que declare de interés nacional el fortalecimiento del PASEE

Con ello se busca que la respuesta del Estado frente a situaciones de irregularidad migratoria vinculadas con riesgos para la seguridad sea más rápida, articulada y efectiva, evitando que la falta de capacidad operativa limite la ejecución de las decisiones adoptadas por la autoridad migratoria. La intervención coordinada de MIGRACIONES, la Policía Nacional del Perú y, en los supuestos legalmente habilitados, las Fuerzas Armadas, busca generar además un efecto preventivo y disuasivo, transmitiendo un mensaje claro de que las conductas que comprometan la seguridad ciudadana, el orden interno o el orden público tendrán una respuesta efectiva del Estado.

Finalmente, se busca fortalecer el Registro de Información Migratoria – RIM, la gestión de la información y documentación migratoria y la incorporación progresiva de herramientas tecnológicas, así como actualizar aquellas disposiciones complementarias que resulten necesarias para que las autoridades migratorias cuenten con herramientas jurídicas acordes con las actuales necesidades de la gestión migratoria.

- **Fortalecimiento de las competencias, funciones y capacidades institucionales de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES**

Se propone actualizar el Decreto Legislativo N.° 1130, a fin de adecuar las competencias y capacidades institucionales de MIGRACIONES a una realidad migratoria sustancialmente distinta a la existente al momento de su creación, permitiendo que la entidad pueda responder de manera más rápida, eficiente y

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

oportuna frente a un fenómeno que, por su propia naturaleza, se encuentra en permanente evolución.

Entre las principales medidas, se plantea fortalecer la capacidad de MIGRACIONES para regular y aprobar directamente los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad en materia migratoria, en atención a la especialidad de las funciones que ejerce y, principalmente, a la necesidad de que el marco procedimental pueda responder de manera rápida y oportuna frente a los cambios que se produzcan en la dinámica migratoria. Esta habilitación permitirá que requisitos, condiciones, plazos y mecanismos de verificación puedan ser adecuados frente a nuevos escenarios, riesgos o modalidades migratorias, evitando que la respuesta del Estado quede limitada por procedimientos que no respondan a una realidad cambiante.

La medida adquiere especial relevancia en materia de seguridad, en tanto los procedimientos migratorios constituyen uno de los principales mecanismos mediante los cuales el Estado identifica a las personas extranjeras, verifica la información y documentación que presentan, evalúa el cumplimiento de las condiciones para su permanencia o residencia y determina su situación migratoria. Contar con capacidad para adecuar oportunamente dichos procedimientos permitirá cerrar espacios que puedan ser aprovechados para eludir controles, fortalecer la capacidad preventiva de la autoridad migratoria y responder con mayor rapidez frente a nuevos riesgos que puedan incidir en la seguridad ciudadana, el orden interno, el orden público y la seguridad nacional.

Se busca, por tanto, que MIGRACIONES no solo reaccione frente a un fenómeno migratorio una vez producido, sino que cuente con herramientas normativas que le permitan anticiparse y adaptar su actuación a su constante evolución, fortaleciendo la capacidad de respuesta del Estado y contribuyendo a una migración ordenada, segura y regular.

Asimismo, se propone incorporar un órgano resolutivo especializado en materia migratoria, que permita fortalecer la predictibilidad, uniformidad y seguridad jurídica de las decisiones administrativas. Con ello se busca que, frente a situaciones semejantes, el administrado pueda conocer razonablemente el criterio de la Administración y recibir respuestas uniformes, reduciendo espacios de incertidumbre en la aplicación de la normativa migratoria.

La propuesta comprende también el fortalecimiento de las funciones de formación, capacitación, especialización e investigación en materia migratoria, como soporte para el desarrollo de una Escuela Nacional Migratoria, que permita no solo fortalecer las capacidades de los servidores públicos vinculados con la gestión migratoria, sino también acercar el conocimiento de la materia migratoria a la sociedad, promoviendo una cultura de cumplimiento y haciendo partícipes a los ciudadanos en la construcción de una migración ordenada, segura y regular. La propuesta de modificación del Decreto Legislativo N.° 1130 comprende expresamente formación dirigida tanto a servidores civiles como a la sociedad.

Del mismo modo, se plantea actualizar las competencias de los órganos de la Alta Dirección, fortalecer la defensa jurídica de MIGRACIONES y establecer condiciones especiales para el ejercicio de determinadas funciones vinculadas con potestades públicas, acceso o conocimiento de información sensible y aspectos relacionados con la soberanía en materia migratoria. En ese contexto,

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

se prevé que determinadas funciones sean ejercidas por ciudadanos peruanos, como una medida de resguardo institucional vinculada a la naturaleza de las funciones desarrolladas, la seguridad de la información y la soberanía, contribuyendo asimismo a prevenir posibles situaciones de conflicto de intereses.

- **Fortalecimiento de la gestión y análisis de la información migratoria**

Se propone establecer un marco legal que permita evolucionar hacia una gestión migratoria preventiva, estratégica, articulada e interoperable, superando una actuación basada únicamente en la reacción frente a hechos ya producidos. Para ello, se busca fortalecer la capacidad del Estado para recopilar, integrar, contrastar y analizar información proveniente de fuentes nacionales e internacionales, identificar riesgos, amenazas, vulnerabilidades, patrones y tendencias y generar alertas que permitan adoptar decisiones oportunas.

La medida busca llevar la articulación interinstitucional a un nivel operativo y permanente, mediante mecanismos que permitan que las entidades competentes intercambien y analicen conjuntamente información relevante para la gestión migratoria, generando productos de análisis y alertas que contribuyan a la prevención y gestión de riesgos. En esa línea, se plantea establecer una Red de Análisis e Información Migratoria – RAIM, coordinada por MIGRACIONES, como espacio de articulación y cooperación entre las entidades que generan, administran o requieren información vinculada con la gestión migratoria.

Este modelo permitirá articular información y capacidades para fortalecer el control migratorio y fronterizo y contribuir a la identificación y prevención de fenómenos vinculados con la delincuencia organizada transnacional y otros riesgos asociados a la movilidad humana, así como generar mecanismos de cooperación e intercambio con autoridades extranjeras, organismos internacionales y redes especializadas.

Asimismo, se busca potenciar el uso del Registro de Información Migratoria – RIM como fuente para el análisis, contraste y generación de alertas y fortalecer el intercambio seguro de información a nivel nacional y transfronterizo, incluida, cuando corresponda, la consulta y verificación de información en tiempo real, observando las disposiciones sobre protección de datos personales, seguridad de la información, confidencialidad y reserva.

- **Fortalecimiento y actualización del marco legal en materia de nacionalidad peruana**

Se propone modificar la Ley N.° 26574, Ley de Nacionalidad, y la Ley N.° 32421, Nueva Ley de Nacionalidad, con la finalidad de fortalecer los mecanismos de evaluación, verificación, fiscalización y control aplicables a la adquisición y recuperación de la nacionalidad peruana, considerando la especial trascendencia del vínculo jurídico que se genera entre la persona y el Estado.

Entre las medidas se contempla fortalecer la verificación de la identidad, antecedentes, arraigo y demás condiciones exigibles; el acceso y contraste de información nacional e internacional, incluida aquella proveniente de INTERPOL; la interoperabilidad entre las autoridades competentes; y las facultades de fiscalización durante la tramitación de los procedimientos y con posterioridad a su conclusión.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Especial relevancia tiene el fortalecimiento de las herramientas destinadas a prevenir y detectar el fraude en la obtención o recuperación de la nacionalidad peruana, incluyendo supuestos vinculados con falsedad, adulteración, suplantación o presentación de información falsa o inexacta, así como la posibilidad de verificar posteriormente las condiciones que sustentaron su otorgamiento.

Asimismo, se busca establecer reglas más claras y previsibles respecto de los procedimientos y sus efectos, fortaleciendo simultáneamente la seguridad jurídica de las personas solicitantes y la capacidad del Estado para adoptar decisiones suficientemente informadas, prevenir la utilización indebida de los procedimientos de nacionalidad y proteger la seguridad nacional, el orden interno y el orden público.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

En el marco de lo descrito anteriormente, se procede a explicar la necesidad de las regulaciones anteriormente mencionadas:

- **Fortalecimiento y actualización del Decreto Legislativo N.° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones**

La adopción de las medidas propuestas se justifica en la necesidad de actualizar y fortalecer el marco legal migratorio frente a las actuales dinámicas migratorias y sus implicancias para la seguridad ciudadana, el orden interno, el orden público y la seguridad nacional, dotando al Estado de herramientas jurídicas y operativas que permitan una gestión migratoria eficiente, oportuna y articulada. Para ello, se fortalecen los mecanismos de identificación y verificación de identidad de las personas extranjeras, el control migratorio, la interoperabilidad y gestión de la información, así como las disposiciones relativas a calidades migratorias, permanencia, residencia y documentación, procurando simultáneamente seguridad jurídica y predictibilidad en la actuación de la Administración. La necesidad de contrastar información con fuentes oficiales y articular la actuación de las entidades competentes constituye, además, un componente esencial para una adecuada evaluación y gestión de los riesgos vinculados con la materia migratoria.

Asimismo, resulta necesario fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante el incumplimiento de la normativa migratoria, mediante la actualización del régimen sancionador, el perfeccionamiento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional – PASEE y el establecimiento de mecanismos de colaboración interinstitucional para su aplicación y ejecución. Estas medidas se complementan con la modernización y fortalecimiento del Registro de Información Migratoria – RIM, la incorporación progresiva de herramientas digitales y otras disposiciones destinadas a mejorar la capacidad operativa e institucional de las autoridades migratorias, contribuyendo al ejercicio efectivo de las competencias del Estado en materia migratoria y de seguridad.

- **Fortalecimiento de las competencias, funciones y capacidades institucionales de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES es el organismo técnico especializado encargado de ejercer las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye en materia migratoria, cuyo marco institucional se encuentra regulado principalmente en el Decreto Legislativo N.º 1130. No obstante, la evolución de los flujos migratorios, las nuevas dinámicas de movilidad internacional y los riesgos asociados a estos, así como los cambios normativos, tecnológicos y operativos producidos desde la creación de la entidad, evidencian la necesidad de fortalecer y actualizar las competencias, funciones y capacidades institucionales de MIGRACIONES, a fin de que pueda ejercerlas de manera eficiente y oportuna a fin de responder a las actuales necesidades de la gestión migratoria.

En ese contexto, resulta necesario revisar y fortalecer el marco institucional de MIGRACIONES, a fin de adecuar sus competencias y funciones a las actuales necesidades de la gestión migratoria. Ello comprende fortalecer su capacidad para aprobar y gestionar los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad en materia migratoria, en atención a la especialidad y naturaleza de las funciones que ejerce; establecer mecanismos que contribuyan a otorgar mayor predictibilidad y uniformidad a las decisiones adoptadas en materia migratoria; así como consolidar, a nivel legal, las funciones vinculadas con la defensa jurídica de la entidad. Asimismo, se requiere actualizar y delimitar las funciones de sus órganos de gobierno y de la máxima autoridad de la entidad, así como revisar determinadas condiciones vinculadas al ejercicio de funciones y a la prestación de servicios que, por la naturaleza de las competencias de la entidad, se encuentran vinculadas el ejercicio de potestades públicas, el acceso o conocimiento de información sensible o aspectos vinculados con la soberanía en materia migratoria, a fin de prevenir posibles situaciones de conflicto de intereses. Todo ello, sin perjuicio de otros aspectos que resulten necesarios para fortalecer las capacidades institucionales de MIGRACIONES en materia de seguridad y control migratorio, transformación digital de los servicios públicos, interoperabilidad e intercambio de información, nuevas formas de movilidad internacional y demás circunstancias que inciden en el ejercicio de la función migratoria, en articulación con las entidades competentes y con respeto de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, la necesidad de la medida responde a que el marco institucional vigente debe adecuarse a las actuales exigencias de la gestión migratoria y permitir que MIGRACIONES cuente con herramientas jurídicas suficientes para ejercer oportunamente sus competencias, particularmente frente a la evolución y complejidad de los flujos migratorios, la necesidad de fortalecer la seguridad y el control migratorio, la transformación digital de los servicios públicos, la interoperabilidad y el intercambio de información, así como las nuevas formas de movilidad internacional y demás circunstancias que inciden en el ejercicio de la función migratoria.

En cuanto a la urgencia de la medida, las dinámicas migratorias y los riesgos asociados a estas son variables y evolucionan permanentemente, por lo que requieren una capacidad institucional que permita adoptar respuestas oportunas y adecuadas. Finalmente, el fortalecimiento propuesto permitirá consolidar la capacidad institucional del Estado en materia migratoria, mejorar la articulación con las entidades competentes y contribuir a una gestión migratoria segura, ordenada y regular, en concordancia con la protección de la seguridad nacional, la seguridad ciudadana, el orden interno y el interés público, con pleno respeto de

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

los derechos fundamentales y de las competencias atribuidas a las demás entidades del Estado.

- **Fortalecimiento de la gestión y análisis de la información migratoria**

La regulación mediante una norma con rango de ley se justifica en la necesidad de establecer un marco jurídico especializado que permita al Estado anticipar, identificar y gestionar eficazmente los riesgos, amenazas, vulnerabilidades, patrones y tendencias asociados a la movilidad humana y a los fenómenos delictivos transfronterizos. Para ello, se requiere habilitar un sistema articulado que permita recopilar, sistematizar, integrar y analizar datos migratorios e información operacional; generar alertas y productos estratégicos; establecer mecanismos de cooperación y suministro de información; fortalecer la interoperabilidad y el intercambio seguro de información a nivel nacional e internacional; y emplear herramientas tecnológicas y de análisis predictivo para una toma de decisiones más rápida, informada y efectiva.

- **Fortalecimiento y actualización del marco legal en materia de nacionalidad peruana**

La actualización del marco legal en materia de nacionalidad resulta necesaria y urgente frente a las actuales exigencias de seguridad y a la evolución de la realidad migratoria del país. La nacionalidad genera un vínculo jurídico y político de especial trascendencia entre la persona y el Estado y produce efectos permanentes en el ejercicio de derechos y deberes; por ello, su adquisición requiere reglas claras y controles suficientes que permitan verificar la identidad, antecedentes, arraigo y demás condiciones exigibles, prevenir el fraude y garantizar que su otorgamiento sea compatible con la seguridad nacional, el orden interno y el interés nacional.

Cabe precisar que la inteligencia migratoria constituye una función especializada vinculada con la gestión migratoria y tiene por finalidad convertir los datos migratorios y la información operacional en productos útiles para la toma de decisiones en materia migratoria, control fronterizo y prevención de riesgos y amenazas relacionados con la seguridad nacional, orden interno, orden público y seguridad ciudadana.

Por su parte, la Ley N.º 32421, Nueva Ley de Nacionalidad, constituye un avance sustancial en el fortalecimiento del régimen; sin embargo, su entrada en vigor se encuentra vinculada a la aprobación de su Reglamento, cuyo proceso de elaboración está sujeto a los mecanismos de mejora de la calidad regulatoria y requiere la articulación de las autoridades competentes, por lo que su implementación demanda un tiempo adicional. En consecuencia, resulta oportuno aprovechar la presente intervención legislativa para subsanar los vacíos identificados en la nueva ley e incorporar directamente aquellas disposiciones sustantivas que permitan fortalecer su carácter autoaplicativo, reduciendo la necesidad de posteriores desarrollos reglamentarios y facilitando su aplicación una vez que entre en vigor.

De esta manera, la propuesta permite atender dos necesidades complementarias: fortalecer de manera inmediata el régimen actualmente aplicable y perfeccionar el régimen que lo sustituirá, dotando al Estado de herramientas legales más claras para evaluar, controlar y fiscalizar los procedimientos de nacionalidad, prevenir su

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA T.

obtención fraudulenta y proteger la seguridad nacional y el orden interno, con respeto del debido procedimiento y de los derechos fundamentales.

En atención al desarrollo y perfeccionamiento efectuado sobre las propuestas normativas remitidas mediante Oficio N.° 000685-2026-GG-MIGRACIONES, de fecha 12 de agosto de 2026, y considerando que la propuesta inicialmente formulada en materia de gestión y análisis de información migratoria ha sido reformulada para establecer expresamente un marco normativo especializado en inteligencia migratoria, corresponde adjuntar al presente informe las versiones actualizadas de los cuatro (4) proyectos normativos, a fin de que sean puestas en conocimiento del Ministerio del Interior y consideradas para la elaboración del Proyecto de Ley de Delegación de Facultades.

Cabe precisar que los proyectos normativos que se adjuntan constituyen propuestas formuladas por MIGRACIONES en el marco de la presente etapa del proceso de delegación de facultades, cuyo contenido recoge las medidas que, a la fecha, se consideran necesarias para alcanzar los objetivos expuestos en el presente informe. En tal sentido, su contenido podrá ser objeto de precisiones, adecuaciones, mejoras o modificaciones durante el desarrollo del trámite correspondiente, como resultado de la evaluación técnica y jurídica, así como de la coordinación y articulación con el Ministerio del Interior y las demás entidades competentes, sin que ello desvirtúe la finalidad y los objetivos que sustentan las medidas propuestas

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

2. **Modificar el marco normativo en materia de rastreo, localización, geolocalización, control, registro, trazabilidad, baja de líneas y bloqueo de equipos terminales móviles o de cualquier otro dispositivo electrónico de comunicación utilizados ilícitamente, así como respecto de las comunicaciones ilegales establecidas desde los establecimientos penitenciarios y/o centros juveniles; con el propósito de fortalecer la persecución de delitos y prevenir el uso ilícito de las tecnologías de la información y comunicación.**

- **Diagnóstico del problema**

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

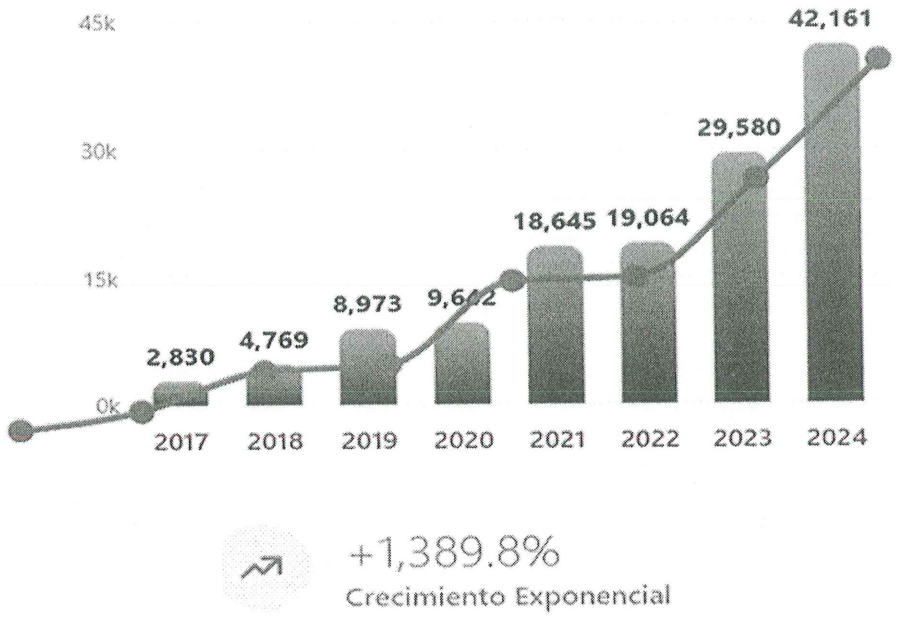
La criminalidad vinculada al uso indebido de las telecomunicaciones ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años, constituyéndose en uno de los principales facilitadores de delitos que afectan la seguridad ciudadana. Por ejemplo, tenemos que integrantes de organizaciones criminales emplean líneas móviles obtenidas mediante mecanismos fraudulentos, dispositivos de comunicación adulterados, servicios de mensajería instantánea, plataformas digitales u otras tecnologías de la información o comunicación para planificar y ejecutar actividades delictivas, dificultando la identificación de sus responsables y perjudicando las investigaciones penales, lo cual propicia a que se generen actos de impunidad.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Esta problemática se manifiesta, entre otros supuestos, en la comisión de delitos de extorsión, secuestro, sicariato, fraudes informáticos, suplantación de identidades, u otros delitos donde se emplean para su propósito las tecnologías de la comunicación e información vinculados a la criminalidad organizada. El empleo de las telecomunicaciones facilita el empleo de herramientas tecnológicas que incrementan la capacidad de anonimización, coordinación y ejecución de actividades ilícitas, generando nuevos desafíos para la prevención, investigación y persecución penal.

La información oficial confirma dicha tendencia creciente. Así, de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio Público, se aprecia que, las denuncias por delitos informáticos han aumentado en más de 1 000%, entre el año 2017 y el 2024, pasando de 2 830 a 42 161 casos. Tal información se advierte con el siguiente gráfico:

Variación porcentual de denuncias por delitos Informáticos (Ley N.° 30096) registradas en el Ministerio Público a nivel nacional entre el 2017-2024



Fuente. Ministerio Público, SIATF, SGF y Equipo Técnico de Bandeja Fiscal. ***Elaboración.*** Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA.

Con relación al número de denuncias reportadas durante el año 2024, los delitos informáticos contra el patrimonio (fraude informático), se posicionaron como la modalidad más frecuente, representando el 68.1% de los casos (28 711 denuncias), seguido de los delitos contra la fe pública (suplantación de identidad), que constituyó el 24.6% del total (10 353 denuncias). Tal afirmación se desprende con el siguiente gráfico:

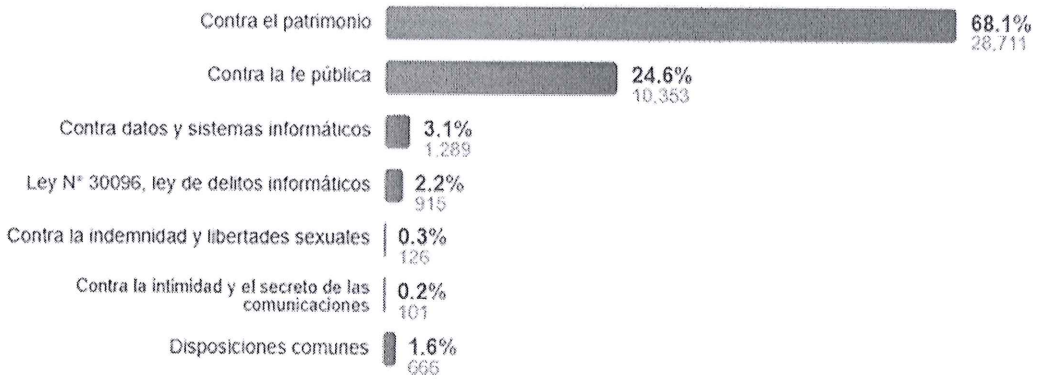
Número de denuncias por delitos informáticos registradas en el Ministerio Público a nivel nacional según delitos subgenérico en el 2024

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

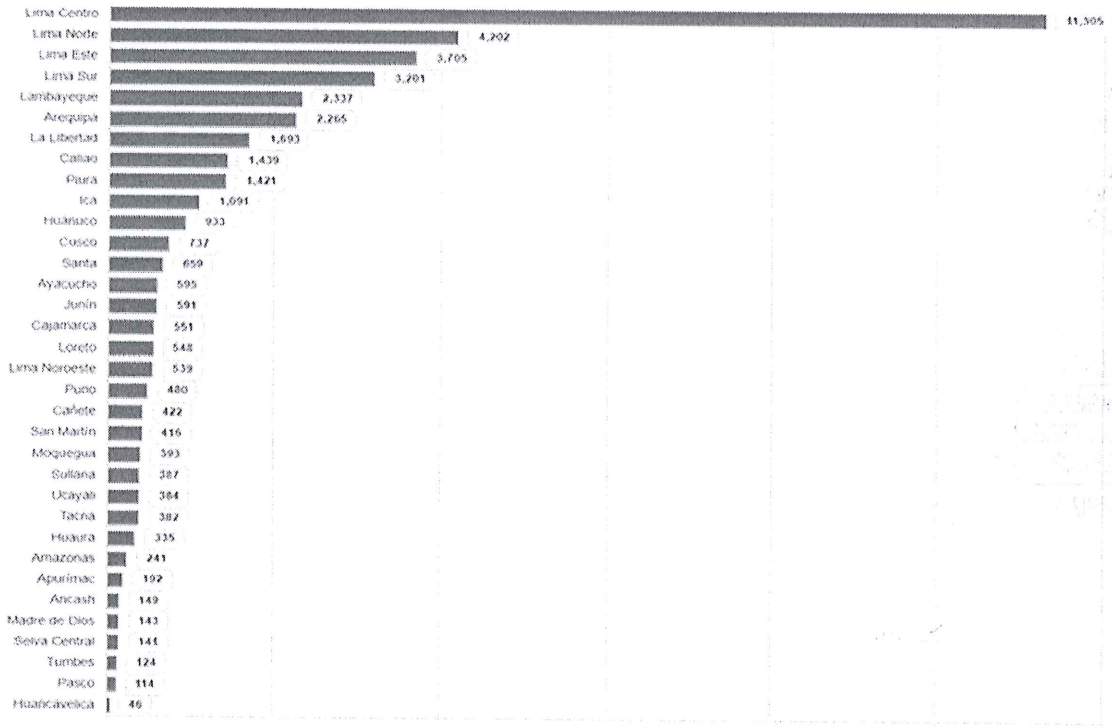
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.



Nota. Comprende el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2024. ***Fuente.*** Ministerio Público, Oficina de Racionalización y Estadística. ***Elaboración.*** Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA. **Son los casos que no tienen registro del delito subgenérico en los sistemas informáticos. **Incorpora abuso de mecanismos y dispositivos informáticos, agravantes y aquellos que no especifican la disposición común.*

En términos geográficos, considerando todos los distritos fiscales, la capital de Lima, en especial el distrito Fiscal de Lima Centro concentra el mayor número de denuncias por delitos informáticos, lo que representa aproximadamente el 54.6%, seguido de Lambayeque, Arequipa y La Libertad. Este alto índice de denuncias en Lima podría atribuirse a su condición de centro económico y tecnológico del país, así como a su elevada densidad poblacional, ya que alberga aproximadamente el 30% de la población nacional. Lo dicho se puede evidenciar con el siguiente gráfico:



DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Nota. Comprende el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2024. ***Fuente.*** Ministerio Público, Oficina de Racionalización y Estadística. ***Elaboración.*** Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA.

Ahora bien, para enfrentar dicho fenómeno criminal si bien nuestro ordenamiento jurídico nacional cuenta con instrumentos normativos que sirven para la identificación de los equipos terminales móviles, el acceso excepcional a datos derivados de las telecomunicaciones y el bloqueo de equipos móviles vinculados a actividades ilícitas, la evolución permanente de las modalidades delictivas ha evidenciado limitaciones operativas y vacíos regulatorios que dificultan una respuesta estatal oportuna y eficaz. Sobre todo, se identifican desafíos relacionados con la obtención y utilización de la información técnica que coadyuve con la investigación penal, la interoperabilidad entre entidades competentes, la implementación de mecanismos de control sobre dispositivos y servicios utilizados con fines ilícitos, así como la adecuación del marco normativo a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

En ese contexto, el problema público identificado se refiere a las limitaciones del actual sistema de trazabilidad y control de equipos terminales móviles y servicios públicos móviles, incluyendo limitaciones en los mecanismos de identificación y validación de identidad de los usuarios que contratan los servicios públicos móviles, las cuales reducen la capacidad del Estado para prevenir, detectar y combatir el uso de estos dispositivos y servicios en la comisión de delitos que afectan la seguridad ciudadana.

Asimismo, se advierte que persiste la problemática de las comunicaciones ilícitas generadas desde establecimientos penitenciarios y/o centros juveniles, siendo necesario fortalecer los mecanismos legales y tecnológicos tales como la geolocalización, localización, seguimiento y monitoreo de equipos terminales móviles que permita hacer frente y prevenir dichas comunicaciones.

Por lo que resulta necesario actualizar el marco normativo aplicable en la utilización de las telecomunicaciones cuando estos son empleados para la comisión de delitos, fortaleciendo los mecanismos de prevención e investigación criminal mediante medidas eficaces que permitan una actuación coordinada entre las autoridades.

Asimismo, se observa un incremento significativo de las contrataciones no solicitadas de servicios públicos móviles, fenómeno que constituye una de las principales problemáticas reportadas por los usuarios del sector telecomunicaciones. La información disponible evidencia que esta categoría representa actualmente el mayor volumen de casos reportados por los usuarios, superando ampliamente a otras categorías de reclamos y consultas. Del mismo modo, un elevado porcentaje de estos casos concluye con acciones correctivas por parte de las empresas operadoras, lo que evidencia la existencia de deficiencias en los actuales mecanismos de identificación y validación de identidad durante los procesos de contratación.

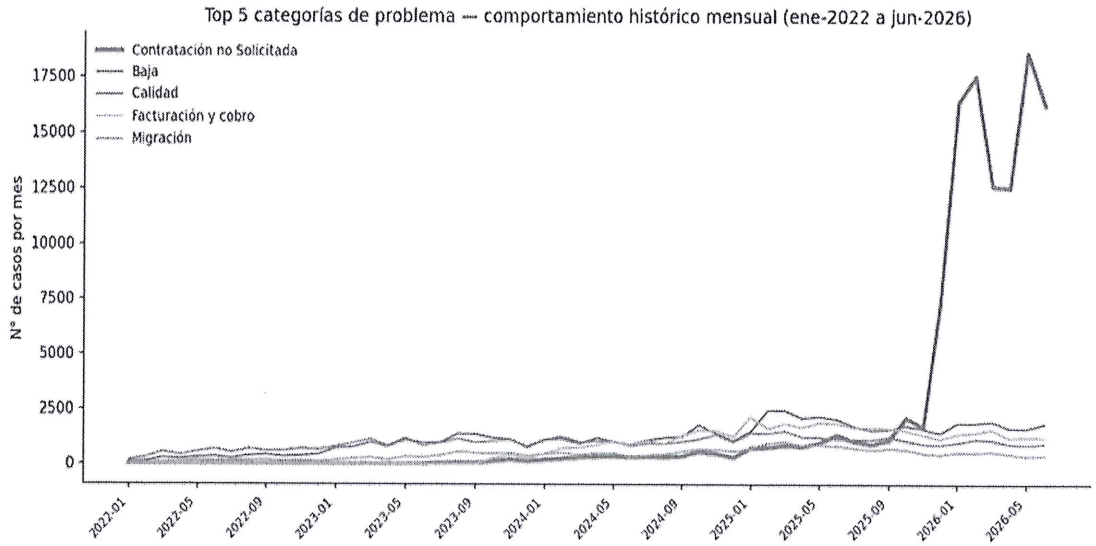
Esta situación genera riesgos de suplantación de identidad, contratación fraudulenta de servicios y utilización de líneas móviles por terceros no autorizados, afectando tanto a los ciudadanos como a la capacidad del Estado para identificar adecuadamente a los responsables de actividades ilícitas. En consecuencia, resulta necesario fortalecer los mecanismos de verificación de identidad aplicables a la contratación de servicios públicos móviles mediante esquemas interoperables que permitan incrementar los niveles de seguridad, confianza y trazabilidad en dichos procesos.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.



Elaboración. OSIPTEL – Fuente sistema Checa Tu Caso.

- **Objetivo de la regulación**

La propuesta normativa tiene por objeto fortalecer el marco jurídico aplicable a la prevención, investigación y persecución de los delitos cometidos mediante el uso indebido e ilícito de las telecomunicaciones, optimizando las herramientas legales disponibles para las autoridades competentes y adecuando la regulación vigente a la evolución de las tecnologías utilizadas por la delincuencia.

Para ello, se busca dotar al Estado peruano de mecanismos normativos que permitan mejorar la obtención, conservación, acceso y utilización de información relevante para las investigaciones penales, fortalecer los procedimientos de identificación y control de equipos y servicios utilizados con fines delictivos, optimizar la coordinación interinstitucional entre las entidades competentes y promover una respuesta más eficaz frente a las nuevas modalidades de criminalidad tecnológica, preservando en todo momento el respeto por los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales.

En ese sentido, se plantea:

- Contribuir a la prevención y combate del uso de los servicios públicos moviles para fines ilícitos e indebidos.
- Reducción de los niveles de inseguridad ciudadana, mediante la disminución del uso de los servicios públicos móviles y equipos terminales móviles en la comisión de delitos como extorsión, fraude, estafa y otras modalidades delictivas, así como la reducción de riesgos asociados a la suplantación de identidad de usuarios de servicios móviles.
- Mejora de la capacidad de respuesta del Estado, permitiendo una intervención más oportuna y efectiva de las autoridades competentes en la prevención, fiscalización, investigación y persecución de delitos e infracciones vinculados al uso de servicios públicos móviles.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Modificar el marco normativo vigente para fortalecer los mecanismos legales y tecnológicos referidos al rastreo, localización, geolocalización, control, registro, trazabilidad, bloqueo y/o baja de líneas y equipos terminales móviles o de cualquier otro dispositivo electrónico de comunicación; ello incluye reforzar las atribuciones del Osiptel y de las demás entidades competentes en irrestricto respeto a sus competencias dadas por ley, establecimiento de obligaciones para las empresas operadoras de servicios públicos móviles y fortalecimiento de los mecanismos de verificación de identidad en la contratación de servicios públicos de telecomunicaciones.

  - Decreto Legislativo N.° 1182, Decreto Legislativo que regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación, en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.
  - Decreto Legislativo N.° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de equipos terminales móviles para la seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana.
  - Decreto Legislativo N.° 1688, Decreto Legislativo que regula obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en relación a las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles.
  - Modificación de otras normas cuya naturaleza jurídica estén vinculadas.

En el marco de las facultades legislativas cuya delegación se solicita, se propone modificar los Decretos Legislativos Nros. 1182, 1338 y 1688, con la finalidad de fortalecer las capacidades del Estado para prevenir, detectar e investigar el uso indebido e ilícito de las telecomunicaciones.

Es importante indicar que, las modificaciones no habilitan el acceso al contenido de comunicaciones, mensajes, correos electrónicos, redes sociales o aplicaciones, sino únicamente a datos técnicos vinculados a la ubicación o identificación de dispositivos, bajo los supuestos y controles previstos por la Constitución y la ley.

- **Respecto del Decreto Legislativo N.º 1182**

Las adecuaciones estarán dirigidas a fortalecer y actualizar el régimen aplicable al acceso, localización, geolocalización y rastreo de teléfonos móviles y demás dispositivos electrónicos de comunicación, así como las obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones y demás sujetos obligados respecto de la entrega, conservación y atención de los requerimientos de información efectuados por las autoridades competentes, en el marco de las investigaciones vinculadas con la delincuencia y el crimen organizado.

Estas adecuaciones se sustentan en la necesidad de contar con mecanismos más eficaces y oportunos para el acceso a la información derivada de las telecomunicaciones que resulte necesaria para la prevención, investigación y combate de la delincuencia y el crimen organizado, considerando la evolución tecnológica de los servicios y dispositivos de comunicación, así como las modificaciones introducidas al régimen legal desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N.° 1182.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En particular, las modificaciones se orientarán a los siguientes aspectos:

- Actualización de los supuestos y condiciones para el acceso a los datos de localización, geolocalización y rastreo.
- Fortalecimiento de los mecanismos de acceso y entrega de información por parte de las empresas operadoras.
- Adecuación de las obligaciones relativas a la conservación de los datos derivados de las telecomunicaciones.
- Fortalecimiento de los mecanismos tecnológicos y de seguridad para el intercambio de información.
- Precisión de las obligaciones de las empresas operadoras y de las entidades intervinientes.
- Adecuación del régimen de infracciones y sanciones aplicable a los sujetos obligados.
- Actualización de las disposiciones vinculadas con la protección y reserva de la información.

Las adecuaciones señaladas permitirán actualizar y fortalecer el régimen establecido por el Decreto Legislativo N.° 1182, adecuándose a la evolución de las tecnologías y servicios de telecomunicaciones y articulando con las modificaciones normativas producidas desde su entrada en vigencia, de modo que los mecanismos de acceso a la información de localización, geolocalización y rastreo respondan de manera eficaz a las necesidades actuales de investigación y lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

En ese sentido, la modificación del Decreto Legislativo N.° 1182 deberá orientarse a fortalecer los mecanismos de acceso y entrega de información, actualizar las obligaciones de conservación y seguridad de los datos, precisar las responsabilidades de los sujetos intervinientes y adecuar el régimen de infracciones y sanciones aplicable, garantizando, al mismo tiempo, que el tratamiento de la información derivada de las telecomunicaciones se efectúe bajo las garantías y controles establecidos por el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, y en el marco de la geolocalización, la evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha generado nuevas modalidades de comisión delictiva y modificado las formas en que los delincuentes y las organizaciones criminales establecen contacto con sus víctimas, coordinan sus actividades y procuran ocultar su identidad y ubicación. Actualmente, delitos como la extorsión, las amenazas, las estafas y otras modalidades vinculadas con la criminalidad organizada no se ejecutan exclusivamente mediante servicios de telecomunicaciones asociados a una línea telefónica móvil, sino también a través de redes sociales, servicios de mensajería instantánea, aplicaciones, plataformas digitales y otros servicios que emplean conexiones a internet y diversos dispositivos electrónicos. Esta transformación genera un desafío para la investigación criminal, pues la utilización de estos medios puede dificultar la identificación y ubicación de los responsables cuando las herramientas de localización, geolocalización o rastreo se encuentran vinculadas únicamente a los mecanismos tradicionales de comunicación. En consecuencia, resulta necesario adecuar el marco jurídico a las actuales dinámicas tecnológicas de la criminalidad, evitando que la evolución de los medios empleados para delinquir genere espacios que limiten la capacidad de respuesta del Estado.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En ese contexto, la modificación propuesta tiene por objeto fortalecer las capacidades de investigación criminal de la Policía Nacional del Perú, permitiendo que, dentro de los presupuestos, condiciones y garantías establecidos en el Decreto Legislativo N.º 1182, puedan emplearse mecanismos de localización, geolocalización o rastreo respecto de teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos de comunicación utilizados en la comisión de delitos, cuando ello resulte indispensable para la investigación. La finalidad no es establecer un acceso irrestricto al contenido de las comunicaciones, redes sociales o aplicaciones, sino permitir el acceso a la información técnica necesaria para determinar la ubicación, geolocalización o trazabilidad de los dispositivos empleados en actividades delictivas, de conformidad con el marco constitucional y legal aplicable.

Para tal efecto, se propone modificar el Decreto Legislativo N.º 1182 y las disposiciones conexas, a fin de actualizar los supuestos de procedencia de las medidas de localización, geolocalización o rastreo e incorporar aquellos delitos cuya ejecución se encuentre sustancialmente vinculada con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluidos los previstos en la Ley N.º 30096, Ley de Delitos Informáticos, así como otras modalidades delictivas en las que el uso de dispositivos electrónicos, aplicaciones, redes sociales o servicios digitales constituya un elemento relevante para su comisión. De esta manera, se busca que las herramientas de investigación criminal mantengan su eficacia frente al avance tecnológico y permitan una respuesta oportuna frente a las nuevas formas de criminalidad, garantizando en todo momento la observancia de los principios de legalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad, así como de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

- **Respecto del Decreto Legislativo N.º 1338**

Estas adecuaciones se sustentan en la necesidad de actualizar y perfeccionar el marco jurídico del RENTESEG en función de la evolución de las modalidades de contratación, comercialización y utilización de los servicios públicos móviles y de los mecanismos empleados para la comisión de delitos, de manera que las herramientas de identificación, registro, bloqueo, baja y control previstas en el Decreto Legislativo N.° 1338, permiten una respuesta más oportuna y eficaz frente al uso ilícito de líneas y equipos terminales móviles.

En particular, las modificaciones se orientarán a los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de las atribuciones del OSIPTEL para reforzar su función de regulación y supervisión en respeto a las facultades conferidas por ley, tales como, implementar validaciones con bases de datos de fuentes internacionales de equipos sustraídos o perdidos, requerir información de los servicios públicos móviles extranjeros operando a nivel nacional bajo la modalidad de roaming, requerir a las empresas operadoras información de sus elementos de red de identificación de IMEI bloqueados y que operan en sus redes móviles, cuando se encuentren vinculados a la comisión de delitos, entre otras.
- Fortalecimiento del rol de las entidades competentes, tales como MTC, MIGRACIONES, SUNAT, RENIEC.
- Establecer obligaciones a los concesionarios de servicios públicos móviles, tales como, referidos a inhabilitar IMEI de equipos reportados como robados o alterados, incluyendo aquellos identificados en bases internacionales, suspender servicios móviles asociados a equipos con uso irregular o

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

vinculados a la Lista Blanca, implementar mecanismos tecnológicos para el registro seguro de equipos adquiridos en el extranjero con validación directa del IMEI del dispositivo, entre otros.

- Obligación de los fabricantes de habilitar mecanismos de acceso al RENTESEG para la verificación de la autenticidad de los equipos mediante identificadores únicos como IMEI y número de serie, lo que permite prevenir la introducción de equipos alterados o no originales al mercado nacional
- Implementación de un sistema centralizado e interoperable para la validación y control del proceso de contratación del servicio público móvil, que permita garantizar la verificación efectiva de identidad de los contratantes, así como fortalecer la trazabilidad de los procesos de contratación y la prevención de fraudes asociados a la suplantación de identidad.

- **Respecto del Decreto Legislativo N.º 1688**

Las investigaciones desarrolladas por la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público han evidenciado que un porcentaje importante de las extorsiones, amenazas, estafas, fraudes informáticos y otros delitos de criminalidad organizada continúan siendo coordinados desde establecimientos penitenciarios mediante el empleo clandestino de teléfonos celulares, equipos terminales inalámbricos y otros dispositivos de telecomunicaciones. El uso ilícito de estos medios permite que internos pertenecientes a organizaciones criminales mantengan capacidad de dirección, coordinación y ejecución de actividades delictivas fuera de los establecimientos penitenciarios, afectando gravemente la seguridad ciudadana y dificultando la desarticulación de las estructuras criminales.

En ese sentido, las adecuaciones estarán dirigidas a fortalecer el régimen aplicable a la identificación, detección y trazabilidad de las líneas, equipos terminales móviles y demás dispositivos de comunicación utilizados para establecer comunicaciones ilegales desde los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, así como los mecanismos para la adopción oportuna de las medidas que correspondan y el intercambio de información entre las entidades competentes y las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones.

Las reformas propuestas buscan robustecer los mecanismos de prevención de las comunicaciones ilegales desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles mediante el fortalecimiento de las obligaciones de colaboración de las empresas operadoras, la optimización de los procedimientos de identificación y bloqueo de líneas y equipos utilizados ilícitamente, el perfeccionamiento de los mecanismos de supervisión y fiscalización administrativa y la mejora de la interoperabilidad entre el Instituto Nacional Penitenciario, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el OSIPTEL, la Policía Nacional del Perú y las demás entidades competentes.

Estas adecuaciones se sustentan en la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta del Estado frente al uso ilícito de los servicios de telecomunicaciones desde dichos establecimientos, de manera que la detección de una comunicación ilegal permita identificar los elementos técnicos involucrados, activar oportunamente las medidas correspondientes y generar información útil para su seguimiento y para las actuaciones de las autoridades competentes.

En particular, las modificaciones se orientarán a los siguientes aspectos:

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
C. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Fortalecimiento de los mecanismos de identificación y trazabilidad de las comunicaciones ilegales.
- Mejora de los mecanismos de intercambio e interoperabilidad de información entre las entidades competentes y las empresas operadoras.
- Optimización de los procedimientos de corte, bloqueo y, de corresponder, baja de líneas o servicios utilizados ilícitamente.
- Fortalecimiento de los mecanismos de detección y seguimiento de comunicaciones ilegales.
- Precisión de las obligaciones y responsabilidades de las empresas operadoras y de las entidades competentes.
- Fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y evaluación de las medidas adoptadas.

Las adecuaciones señaladas permitirán mejorar la eficacia y oportunidad de las medidas frente al uso ilícito de los servicios de telecomunicaciones desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles, así como contar con información que facilite la actuación articulada de las entidades competentes y la evaluación de los resultados de las medidas implementadas.

En ese contexto, la modificación del Decreto Legislativo N.° 1688 deberá orientarse a consolidar un sistema articulado de detección, identificación, trazabilidad, intercambio de información y respuesta frente a las comunicaciones ilegales, procurando que las medidas adoptadas sean eficaces y oportunas y, a la vez, que cuenten con las garantías necesarias para evitar afectaciones indebidas a los servicios de telecomunicaciones de las poblaciones ubicadas en las zonas aledañas a los establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Cabe señalar que la evolución de las tecnologías de localización, geolocalización, monitoreo y trazabilidad permite que dichas capacidades sean utilizadas para múltiples finalidades de interés público vinculadas con la seguridad ciudadana. En particular, estas herramientas pueden contribuir a la investigación y persecución del delito, a la identificación de comunicaciones ilegales originadas desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles, así como a la atención de situaciones de emergencia y protección de la población. En ese sentido, resulta necesario promover una visión integral e interoperable de estas capacidades tecnológicas, evitando el desarrollo de soluciones aisladas y favoreciendo el aprovechamiento eficiente de las inversiones realizadas por el Estado y el sector privado.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En esa línea, corresponde promover la generación de sinergias entre las capacidades tecnológicas vinculadas a la localización y geolocalización de dispositivos de comunicación y otras iniciativas estratégicas impulsadas por el Estado, tales como los proyectos vinculados a la atención de emergencias y seguridad pública que contemplan capacidades de geolocalización en tiempo real, evitando la duplicidad de inversiones y favoreciendo el desarrollo de infraestructuras tecnológicas de uso compartido. Al respecto, resulta conveniente que el marco normativo habilite mecanismos que permitan evaluar esquemas de participación público-privada, cooperación interinstitucional e inversiones compartidas para la implementación de soluciones tecnológicas orientadas a fortalecer la seguridad ciudadana y la investigación criminal.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Las inversiones requeridas para el fortalecimiento de las capacidades de geolocalización, trazabilidad, identificación y monitoreo de dispositivos de comunicación deben entenderse como inversiones estratégicas de seguridad pública

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

y no únicamente como costos operativos asociados a los servicios de telecomunicaciones. En consecuencia, corresponde habilitar mecanismos normativos que permitan evaluar distintas fuentes de financiamiento y sostenibilidad, incluyendo esquemas de participación público-privada, incentivos regulatorios, obligaciones vinculadas a concesiones, cooperación internacional u otros mecanismos compatibles con el ordenamiento jurídico vigente.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Las materias cuya regulación se proponen modificar se encuentran actualmente desarrolladas en normas con rango de ley (decretos legislativos), las cuales regulan aspectos vinculados al ejercicio de las obligaciones de los operadores de telecomunicaciones y demás sujetos obligados, así como las facultades conferidas a las autoridades encargadas de la prevención e investigación del delito. En ese sentido, cualquier modificación sustancial de dichos regímenes jurídicos requiere necesariamente de una norma con rango de ley o un decreto legislativo emitido conforme a una delegación de facultades expresa otorgada por el Congreso de la República, al amparo de lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política.

Adicionalmente, las medidas propuestas inciden en materias relacionadas con la seguridad ciudadana, la investigación penal y el funcionamiento de los servicios públicos de telecomunicaciones, ámbitos cuya regulación exige el establecimiento de obligaciones, procedimientos, competencias y garantías que únicamente pueden ser creados, modificados o ampliados mediante normas con rango de ley, en observancia del principio de legalidad.

La delegación de facultades permitirá dotar al Poder Ejecutivo de la capacidad normativa necesaria para introducir reformas normativas técnicamente consistentes y articuladas entre los distintos cuerpos normativos involucrados, evitando soluciones parciales o fragmentadas que reduzcan la eficacia del sistema jurídico.

Asimismo, permitirá responder con mayor celeridad a la evolución de las modalidades delictivas asociadas al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, fortaleciendo la capacidad del Estado para enfrentar la inseguridad ciudadana mediante instrumentos normativos adecuados y respetuoso de los derechos fundamentales.

En ese contexto, la presente propuesta normativa requiere ser aprobada mediante Decreto Legislativo, en tanto implica la incorporación de nuevas atribuciones, obligaciones y mecanismos de articulación interinstitucional vinculados al control de servicios públicos móviles y equipos terminales móviles. Estas materias, por su naturaleza, se encuentran sujetas al principio de legalidad y a la reserva de ley aplicable al establecimiento de obligaciones para los agentes económicos y usuarios involucrados; así como, a la tipificación de infracciones y sanciones.

Asimismo, debido a la materia, la medida implica la modificación, actualización y/o precisión del Decreto Legislativo N.° 1338 y el Decreto Legislativo N.° 1688, normas que regulan la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, así como, las obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en relación con las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles, respectivamente.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Finalmente, las modificaciones normativas propuestas no generan por sí mismas una obligación inmediata de gasto público. La eventual implementación de las medidas que se desarrollen al amparo de dichas modificaciones deberá ser materia de evaluaciones de sostenibilidad financiera y mecanismos de financiamiento conforme al marco legal vigente.

3. Modificar el marco normativo sobre armas de fuego, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil, a fin de fortalecer su control, trazabilidad, fiscalización y las condiciones para su acceso, adquisición, posesión y uso.

- **Diagnóstico del problema**

El problema público identificado es el incremento de la letalidad de la criminalidad en un contexto de mayor disponibilidad y uso de armas de fuego, municiones, explosivos y materiales relacionados, agravado por las deficiencias existentes en su control, trazabilidad, custodia y persecución penal. Conforme a la información oficial más reciente producida por el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) —presidido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) e integrado, entre otras entidades, por el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Instituto Nacional Penitenciario y el Ministerio de Salud—, en el año 2025 la tasa de homicidios se ubicó en 10,7 muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos por cada 100 000 habitantes, cifra preliminar con un intervalo de confianza de 10,2 a 11,2, que constituye el nivel más alto de la serie calculada bajo la metodología estandarizada vigente. En ese mismo año, las denuncias por extorsión registradas ascendieron a 26 585, con un incremento de 18,9 % respecto del año 2024.

En cuanto a la exposición directa de la población a la violencia armada, el INEI[2] reporta que, en el año 2025, el 11,3 % de la población de 15 y más años de edad del ámbito nacional urbano que fue víctima de algún hecho delictivo lo fue en un hecho cometido con algún tipo de arma de fuego. Dicho porcentaje asciende a 12,3 % en las principales ciudades, a 16,0 % en Lima Metropolitana y a 15,2 % en la Provincia Constitucional del Callao. Respecto del año 2024, el indicador se incrementó en 1,2 puntos porcentuales en el ámbito nacional urbano, en 1,5 puntos porcentuales en las principales ciudades y en 3,6 puntos porcentuales en Lima Metropolitana.

La afectación no se distribuye de manera homogénea en el territorio. Conforme a la misma fuente oficial, en el año 2025 las mayores tasas departamentales de homicidios por cada 100 000 habitantes correspondieron a Madre de Dios (24,6), la Provincia Constitucional del Callao (23,6), la región Lima (23,1), Tumbes (20,6) y Puno (14,8), ámbitos en los que confluyen economías ilegales, presencia de organizaciones criminales y una mayor circulación de armamento no trazable, lo que exige focalizar las acciones de fiscalización y control.

Desde la perspectiva de la disponibilidad de armamento, la información administrativa de la SUCAMEC evidencia una fuga sostenida de armas desde el mercado legal. Durante el año 2025 se reportaron 2 158 armas de fuego como robadas, perdidas o hurtadas a nivel nacional y, en el conjunto de la serie oficial disponible correspondiente al periodo 2018-2025, el registro acumulado asciende a 20 022 armas de fuego. La

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

2 Reporte Técnico de Estadísticas de Seguridad Ciudadana https://m.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/estadisticas-de-seguridad-ciudadana/1/#lista

magnitud de este flujo resulta relevante porque el arma reportada como perdida o sustraída deja de ser trazable por el Estado sin que su titular pierda, bajo la regulación vigente, la habilitación para adquirir nuevas armas.

La evidencia administrativa recogida por la SUCAMEC permite advertir que una parte del armamento utilizado por las organizaciones criminales proviene inicialmente del mercado legal y es desviada mediante testaferros, prestanombres, transferencias encubiertas, alquileres, denuncias falsas de pérdida o robo, suplantación de identidad y utilización indebida de licencias. A ello se suman las pérdidas reales derivadas de una custodia negligente, la alteración o eliminación de números de serie y las deficiencias en el registro, traslado e internamiento de las armas incautadas, lo que facilita su retorno al circuito criminal. En esa línea, de la revisión de su base de datos institucional, la SUCAMEC ha advertido que una proporción significativa de los reportes de robo, pérdida o hurto formulados por los usuarios se sustenta en explicaciones inverosímiles, incompatibles con el deber de cuidado y de responsabilidad exigible al titular de una licencia de uso de arma de fuego.

Corresponde precisar el alcance explicativo de la evidencia expuesta. Los indicadores de homicidios, extorsión y victimización con arma de fuego describen una asociación estadística entre la disponibilidad de armas de fuego y la letalidad de la criminalidad, pero no permiten, por sí solos, atribuir causalmente dicha letalidad a las reglas vigentes de acceso, posesión o fiscalización. Por ello, el sustento de la presente propuesta no descansa en esa correlación, sino en la evidencia administrativa de mecanismo obrante en la SUCAMEC, que documenta las vías concretas por las que el armamento autorizado se desplaza al circuito ilegal: la ausencia de límites cuantitativos en determinadas modalidades de licencia, que permite adquisiciones masivas sin correspondencia con la finalidad autorizada; el empleo del reporte de pérdida, robo o hurto como cobertura de una transferencia irregular; la insuficiencia de las reglas de custodia, verificación de inventarios y validación de licencias; y las deficiencias en la comunicación, internamiento y destino final del material incautado.

En consecuencia, las medidas propuestas actúan sobre mecanismos verificables y directamente regulables —condiciones de acceso, límites de tenencia y adquisición, obligaciones de custodia y trazabilidad, y régimen de las armas incautadas—, cuya corrección resulta idónea con independencia de la magnitud del efecto agregado que pueda atribuirse a la disponibilidad de armas sobre la tasa de homicidios. Por la misma razón, el seguimiento y la evaluación de la intervención se efectuarán sobre indicadores atribuibles a ella —número de armas reportadas como pérdida, robo o hurto; armas recuperadas o internadas; oportunidad de la comunicación e internamiento del material incautado; y resultados de la fiscalización de inventarios—, y no únicamente sobre la tasa de homicidios, que responde a una pluralidad de factores.

El problema no se limita a insuficiencias administrativas de las Leyes N.° 30299 y N.° 31324, sino que comprende brechas en la respuesta penal y procesal penal. El artículo 279-G del Código Penal no regula expresamente todos los supuestos de préstamo, alquiler, tráfico de armas artesanales, tenencia de armas con elementos de identificación alterados ni establece claramente la irrelevancia de su operatividad para la configuración del delito. Del mismo modo, no existen tipos penales específicos para sancionar la falsedad en el reporte de pérdida o extravío de armas y la suplantación de identidad o uso de licencias ajenas.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En el ámbito procesal, se presentan deficiencias en la custodia y destino de las armas incautadas, debido a la ausencia de un plazo legal uniforme para comunicar la incautación a la SUCAMEC y proceder a su internamiento. Asimismo, los casos de porte o tenencia ilegal de armas, incluso cuando existe flagrancia, confesión o evidencia delictiva suficiente, pueden tramitarse mediante el proceso común, prolongando innecesariamente la respuesta judicial.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación tiene por objetivo fortalecer el control, la trazabilidad y las condiciones de acceso a las armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil, con la finalidad de prevenir su desvío hacia mercados ilegales y reducir la capacidad operativa, intimidatoria y letal de la delincuencia común y organizada.

Asimismo, la modificación propuesta busca precisar las condiciones, requisitos y alcances aplicables al acceso, adquisición, posesión y uso de armas de fuego, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil, procurando que dichas actividades se desarrollen dentro de parámetros claros, objetivos y verificables, en concordancia con la normativa peruana vigente.

Complementariamente, la propuesta busca fortalecer la persecución y sanción penal de las conductas relacionadas con la fabricación, comercialización, tráfico, préstamo, alquiler, uso, porte o tenencia ilegal de armas, así como de las prácticas destinadas a impedir su identificación, ocultar su pérdida o facilitar su adquisición mediante identidades o autorizaciones ajenas.

En el ámbito procesal penal, se pretende asegurar la preservación y custodia de las armas, municiones y materiales incautados, establecer su comunicación e internamiento oportuno en la SUCAMEC y agilizar la respuesta del sistema de justicia mediante la aplicación obligatoria del proceso inmediato en los casos de porte o tenencia ilegal que presenten flagrancia, confesión o evidencia delictiva suficiente.

En consecuencia, el objetivo regulatorio comprende una intervención integral sobre tres niveles complementarios: el control administrativo previsto en las Leyes Nros. 30299 y 31324; la respuesta penal sustantiva regulada en el Código Penal; y la custodia de la evidencia y tramitación célere de los casos conforme al Nuevo Código Procesal Penal.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone modificar la Ley N.° 30299 para fortalecer la trazabilidad integral de las armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados, desde su fabricación o importación hasta su adquisición, transferencia, traslado, almacenamiento, utilización, pérdida, incautación, destrucción o destino final. Asimismo, se prevé establecer controles basados en riesgo, validación digital de licencias y autorizaciones, obligaciones reforzadas de custodia, comunicación inmediata de pérdidas o sustracciones, fiscalización de inventarios y mecanismos de interoperabilidad entre la SUCAMEC y las entidades competentes.

También se propone modificar la Ley N.° 31324 para fortalecer el mecanismo de entrega voluntaria de armas de fuego ilegales o irregulares y municiones, permitiendo

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

su aplicación permanente o periódica, la implementación de campañas focalizadas y centros móviles de recepción, la ampliación de los materiales susceptibles de entrega, el mantenimiento del anonimato, la regulación de incentivos y el registro, examen técnico y destrucción del material recibido.

En materia penal, se modifica el artículo 279-G del Código Penal para ampliar las conductas sancionadas vinculadas con la fabricación, ensamblaje, modificación, almacenamiento, suministro, comercialización, tráfico, uso, porte y tenencia ilegal de armas, municiones, accesorios y materiales destinados a su fabricación o modificación. Asimismo, se precisa que la configuración del delito no exige acreditar la operatividad, utilización o funcionamiento del arma.

La modificación del artículo 279-G también sanciona el préstamo, alquiler o facilitación de armas cuando exista la posibilidad de su uso para fines ilícitos; agrava la pena cuando los bienes sean de propiedad del Estado; sanciona específicamente el porte o tenencia de armas cuyos números de serie u otros elementos de identificación hayan sido alterados, eliminados, suprimidos o sustituidos; reprime el tráfico de armas artesanales y establece agravantes cuando intervengan miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, el INPE, organizaciones criminales o bandas criminales.

Asimismo, se incorporan los artículos 428-C y 438-B al Código Penal. El artículo 428-C sanciona al titular de una licencia que declare falsamente o inserte información falsa respecto de la pérdida, sustracción o extravío de armas, municiones o accesorios, incluyendo la cancelación definitiva de la licencia. El artículo 438-B sanciona la suplantación de identidad y el uso indebido de licencias o autorizaciones ajenas para adquirir, registrar, transferir, poseer o portar armas de fuego y municiones.

En el Nuevo Código Procesal Penal se incorpora el artículo 221-A, que regula la incautación, comunicación, custodia e internamiento de armas, municiones y materiales relacionados con investigaciones penales. La Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas deben informar inmediatamente al Ministerio Público, comunicar la incautación a la SUCAMEC dentro del plazo máximo de setenta y dos horas y efectuar la entrega física del material una vez concluidas las diligencias urgentes o las pericias correspondientes.

También se modifica el numeral 4 del artículo 446 del Nuevo Código Procesal Penal para establecer que el fiscal debe solicitar la incoación del proceso inmediato respecto del delito de porte o tenencia ilegal previsto en el primer párrafo del artículo 279-G del Código Penal. La disposición complementaria transitoria permite adecuar a dicha vía los procesos en trámite que cuenten con formalización de la investigación preparatoria y presenten confesión o delito evidente, estableciendo plazos para el requerimiento fiscal, la audiencia de incoación y la formulación de la acusación.

La modificación normativa tiene por objeto mantener el mecanismo de entrega voluntaria de armas de fuego ilegales o irregulares y de municiones como instrumento de prevención y fortalecimiento de la seguridad ciudadana, suprimiendo el otorgamiento de incentivos económicos, en especie o de otra naturaleza a favor de quienes efectúen dicha entrega. Esta medida busca optimizar la implementación del régimen vigente, considerando que la entrega voluntaria responde principalmente a un deber de colaboración con la seguridad pública y que el esquema de incentivos genera limitaciones para su ejecución debido a las exigencias presupuestales y administrativas que implica su financiamiento y otorgamiento. En ese sentido, la

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

propuesta fortalece la sostenibilidad del mecanismo, permitiendo su aplicación de manera más eficiente y continua, sin afectar el objetivo de retirar de circulación armas y municiones que representan un riesgo para la seguridad ciudadana.

Finalmente, se establece que los nuevos tipos penales tienen carácter especial y deben aplicarse conforme a las reglas del concurso aparente de leyes, privilegiando el principio de especialidad cuando una misma conducta pueda subsumirse en otros delitos.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

El Estado tiene la obligación suprema de garantizar la seguridad de la población frente a las amenazas del orden interno y la criminalidad. Sin embargo, la creación de nuevas figuras delictivas, el incremento de las penas privativas de libertad y la modificación de las reglas sustanciales del proceso penal están sometidos estrictamente al principio de legalidad y reserva de ley.

En ese sentido, resulta necesario establecer disposiciones que permitan mejorar los mecanismos de control, trazabilidad y fiscalización a lo largo de las distintas etapas vinculadas a las armas de fuego, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil, desde su acceso y adquisición hasta su posesión, almacenamiento, transporte y uso, según corresponda. Ello permitirá fortalecer la capacidad de las autoridades competentes para identificar, supervisar y verificar su procedencia, titularidad y destino, reduciendo los riesgos asociados a su desvío, uso irregular o empleo con fines distintos a los autorizados.

Las deficiencias identificadas en la fiscalización de armas de uso civil no pueden corregirse mediante simples decretos supremos, reglamentos o resoluciones administrativas. Dado que las sanciones administrativas aisladas han resultado insuficientes para contener el mercado delictivo, es constitucionalmente indispensable recurrir a una norma con rango de ley para adecuar los marcos punitivos y procesales.

La actual regulación administrativa de la Ley N.° 30299 admite ser instrumentalizada por testaferros y por usuarios que adquieren armas legalmente y luego reportan su pérdida, robo o hurto para desvincularse formalmente del bien e insertarlo en el mercado ilegal sin perder la licencia. Conforme a la casuística registrada por la SUCAMEC, se han identificado reportes de pérdida o hurto de cantidades elevadas de armas sustentados en explicaciones inverosímiles, así como adquisiciones de más de treinta (30) armas de fuego del mismo modelo y calibre bajo modalidades de licencia que hoy no contemplan límite numérico. A ello se suma el recurso a la suplantación de identidad y al uso indebido de licencias ajenas para eludir la trazabilidad estatal.

Dado que estas conductas ponen en peligro directo la vida colectiva al alimentar el sicariato y la extorsión, es imperativo que una ley tipifique de manera autónoma estas falsedades registrales con penas de prisión efectivas y la cancelación definitiva de las licencias, lo cual excede el alcance del derecho administrativo.

Aunque la Ley N.° 30299 contempla a nivel genérico el almacenamiento y destino de estos bienes, el Código Procesal Penal carece de una regla procesal de actuación obligatoria para viabilizar la trazabilidad desde los actos iniciales de investigación. Es técnicamente necesario legislar un plazo perentorio e improrrogable para reportar e internar físicamente el material en SUCAMEC una vez realizadas las pericias urgentes.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Esto solo puede normarse mediante una ley modificatoria del Código Procesal Penal al regular deberes funcionales que inciden en la cadena de custodia penal.

La propuesta de modificación procesal que impone la incoación obligatoria del proceso inmediato en casos de tenencia ilegal de armas bajo el proceso penal común permitirá juzgar y sentenciar a los detenidos en flagrancia en cuestión de días. Al reconfigurar el curso del proceso penal de la vía común a una sumaria, se requiere de forma obligatoria un instrumento con rango de ley para respetar el debido proceso y asegurar la predictibilidad del sistema.

En ese sentido, se necesita modificar la Ley N.° 30299, Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil, y la Ley N.° 31324, Ley que fortalece la seguridad ciudadana a través de la entrega voluntaria de armas de fuego ilegales o irregulares y de municiones, así como el Decreto Legislativo N.° 1127, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil, resulta necesario modificar los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 14, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 31, 32, 36, 37, 41, 70 y la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.° 30299, así como incorporara el artículo 22-A, con la finalidad de reducir el número ilimitado de armas de fuego en la modalidad de caza, deporte, mejorando las sanciones aplicables al hurto, pérdida y robo de armas de fuego, modificando las condiciones para obtener una licencia de armas, entre otros. Con respecto a la modificación de la Ley N.° 31324, resulta necesario modificar el artículo 3 y derogar el artículo 7, con la finalidad de generar un mecanismo de recuperación de armas de fuego y municiones a través de su respectiva entrega voluntaria, sin necesidad de que corresponda la entrega de incentivos económicos, en especie o de otra naturaleza.

Modificar la Ley N.° 30299 resulta necesario para fortalecer la seguridad pública, la seguridad ciudadana y el orden interno mediante la implementación de un control administrativo estricto sobre las armas de fuego y municiones de uso civil. Para ello, es indispensable establecer límites a la propiedad y adquisición de armas de fuego y municiones, fiscalizar los lugares de almacenamiento y reforzar las consecuencias aplicables a los supuestos de pérdida, hurto o robo, con la finalidad de evitar que las armas adquiridas de forma legal sean desviadas hacia la criminalidad.

De esta forma, el problema que busca resolver el Estado peruano se expresa en una grave crisis de seguridad pública asociada al uso de armas de fuego en la actividad criminal. Los indicadores oficiales correspondientes al año 2025 muestran el siguiente panorama:

Letalidad homicida: en el año 2025 la tasa de homicidios alcanzó 10,7 muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos por cada 100 000 habitantes (cifra preliminar del CEIC), el nivel más alto de la serie calculada bajo la metodología estandarizada vigente.

- Extorsión y criminalidad organizada: en el año 2025 se registraron 26 585 denuncias por extorsión, esto es, 18,9 % más que en el año precedente; se trata de un delito cuya ejecución se apoya de manera recurrente en la amenaza y el empleo de armas de fuego.

- Exposición de la población a la violencia armada: en el año 2025, el 11,3 % de las víctimas de algún hecho delictivo del ámbito nacional urbano lo fue en hechos

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

cometidos con arma de fuego, proporción que se eleva a 16,0 % en Lima Metropolitana y a 15,2 % en la Provincia Constitucional del Callao.

- Fuga de armamento desde el mercado legal: durante el año 2025 se reportaron ante la SUCAMEC 2 158 armas de fuego como robadas, perdidas o hurtadas, con lo que el registro acumulado del periodo 2018-2025 asciende a 20 022 armas de fuego.

- Concentración territorial: en el año 2025 las mayores tasas departamentales de homicidios por cada 100 000 habitantes se registraron en Madre de Dios (24,6), la Provincia Constitucional del Callao (23,6), la región Lima (23,1), Tumbes (20,6) y Puno (14,8), lo que exige focalizar las acciones de control y fiscalización.

Los indicadores expuestos describen la magnitud y la evolución del problema público, mas no acreditan por sí solos una relación de causalidad entre las reglas vigentes de acceso, posesión o fiscalización y el nivel de homicidios. El sustento de la intervención se apoya, adicionalmente, en la evidencia administrativa de mecanismo obrante en la SUCAMEC, conforme a la cual las armas de fuego adquiridas legalmente y posteriormente reportadas como robadas, perdidas o hurtadas constituyen una vía verificable de abastecimiento del mercado ilegal, en tanto dejan de ser trazables por el Estado y pueden ser transferidas, alquiladas o empleadas por individuos u organizaciones criminales sin registro alguno. Sobre esa vía, y no sobre una correlación agregada, actúan las medidas propuestas.

Por ello, es necesario modificar el contenido de la Ley N.° 30299, a fin de poder reforzar el control irrestricto de las armas de fuego y, así, evitar que las mismas puedan ser desviadas al mercado ilegal, evitando así todo aprovechamiento de parámetros legales que podrían terminar en el uso inadecuado de armas de fuego y/o que éstas terminen en manos de la delincuencia, dicho ello, el problema público exige fundamentalmente establecer un marco normativo acorde al contexto actual.

En ese sentido, la incorporación de las disposiciones propuestas se sustenta en la necesidad de fortalecer y actualizar el marco normativo aplicable a las armas de fuego, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil, considerando la importancia de contar con mecanismos eficaces que permitan al Estado ejercer un adecuado control sobre estos bienes y prevenir su uso indebido.

De esta forma, tras más de nueve (09) años de vigencia de la Ley N.° 30299, la SUCAMEC ha identificado deficiencias operativas y vacíos legales que hoy son aprovechados por el crimen organizado. Frente a esta problemática, la modificación de la norma aportará beneficios sustanciales para la gestión pública y la sociedad:

- Para la Seguridad Ciudadana: Fortalece la protección de la población al corregir lagunas regulatorias, permitiendo una fiscalización más estricta del uso de armas de fuego frente al avance del crimen organizado.
- Para los Usuarios Legítimos y el Sector: Otorga mayor claridad normativa, predictibilidad jurídica y seguridad en los procedimientos a favor de las personas naturales y jurídicas autorizadas a poseer, utilizar o comercializar armas, municiones y materiales relacionados, así como a los centros dedicados a su capacitación.
- Para la Población General y la SUCAMEC (vía Ley N.° 31324): Promueve la entrega voluntaria de armas de fuego, reduciendo de manera efectiva el riesgo de

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

que estas terminen en el mercado negro o en manos de bandas criminales, lo que impacta de forma directa en el bienestar y la tranquilidad del país.

La medida responde, además, a la necesidad de contar con un marco regulatorio que permita armonizar el ejercicio de las actividades civiles autorizadas con las obligaciones del Estado en materia de seguridad y prevención de riesgos, fortaleciendo la fiscalización y facilitando una actuación más eficiente de las entidades competentes.

En consecuencia, la incorporación de las disposiciones propuestas contribuirá a cerrar posibles vacíos o ambigüedades regulatorias, mejorar la trazabilidad de estos bienes y reforzar las herramientas de supervisión y fiscalización, promoviendo un sistema de control más eficiente, coherente y adecuado a las necesidades actuales, sin perjuicio de las competencias y procedimientos establecidos en la legislación vigente.

4. Reformar el sistema nacional penitenciario, con la finalidad de fortalecer la seguridad y la reinserción social.

- **Diagnóstico del problema**

El Sistema Nacional Penitenciario presenta limitaciones estructurales y funcionales que restringen su capacidad para cumplir de manera efectiva con la finalidad constitucional de la pena de reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. Estas limitaciones no se expresan únicamente en déficits de infraestructura, personal o servicios, sino también en las capacidades de conducción estratégica, articulación institucional, especialización de las intervenciones, gestión de riesgos, generación y uso de información y evaluación de resultados que requiere un sistema penitenciario moderno orientado a la reinserción social y seguridad penitenciaria.

La persistencia de condiciones criminógenas problemáticas en el sistema penitenciario nacional, asociadas, entre otros factores, a la corrupción, los circuitos económicos ilegales, la infiltración de organizaciones criminales, la violencia y las debilidades del modelo de gestión penitenciaria y de seguridad, no constituyen únicamente problemas operativos de los establecimientos penitenciarios, sino que evidencian la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales con las que el Estado conduce, regula, supervisa y presta los servicios penitenciarios.

Esta situación se desarrolla, además, en un contexto de crecimiento sostenido de la población penitenciaria y de una expansión significativa de la población atendida en medio libre, mientras persisten brechas en infraestructura, servicios, personal y capacidad de atención. En particular, el crecimiento de la población en medio libre evidencia que la respuesta estatal no puede concentrarse exclusivamente en la administración del internamiento, sino que debe fortalecer las capacidades de intervención, seguimiento y acompañamiento durante las distintas etapas de la ejecución penal.

El informe estadístico del Instituto Nacional Penitenciario al mes de junio de 2026, revela que el sistema penitenciario peruano intramuros enfrenta una severa crisis de infraestructura distribuida en sus 69 establecimientos habilitados. Con una capacidad de albergue diseñada para únicamente 41,764 personas, la población penal intramuros real asciende a 106,209 internos, lo que genera una sobrepoblación absoluta de 64,445 individuos que técnicamente no cuentan con cupo dentro de los recintos. Esto

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

equivale a una alarmante tasa de sobrepoblación del 154% y un índice de hacinamiento del 134%, superando de manera crítica el umbral del 20% establecido por estándares internacionales para definir una sobrepoblación crítica o hacinamiento. Esta presión sobre la capacidad instalada se ve continuamente agravada por la tendencia de crecimiento intramuros, que registró un incremento del 3.3% (equivalente a 3,422 internos adicionales) en el periodo anual de junio de 2025 a junio de 2026.

Dicho análisis revela disparidades extremas en las tasas de ocupación a lo largo del territorio nacional. En la situación más crítica se ubica el Establecimiento Penitenciario de Tacna, que registra un desorbitado 456% de sobrepoblación al confinar a 1,235 internos en un espacio diseñado para apenas 222 personas. Por su parte, el emblemático Establecimiento Penitenciario de Lurigancho, ocupa en realidad el puesto 25 de hacinamiento a nivel nacional; este recinto registra una sobrepoblación del 205% con 9,786 reclusos, evidenciando que, si bien alberga la mayor cantidad de personas del sistema, posee una capacidad de albergue de 3,204 unidades.

En este contexto, el modelo del sistema penitenciario actual debe potenciarse saliendo de una mirada centrada en la administración del encierro y de respuestas rápidas frente a las contingencias, hacia un modelo que integre de manera estratégica la reinserción social y la seguridad penitenciaria. La magnitud y complejidad actual del sistema exige fortalecer capacidades especializadas y diferenciadas que permitan responder a los distintos perfiles y necesidades de la población penitenciaria, así como garantizar continuidad entre las intervenciones desarrolladas durante la privación de libertad, el tránsito al medio libre y la etapa posterior al cumplimiento de la pena, además de mejorar los sistemas de seguridad para la reinserción, pues una de las principales brechas se encuentra en la articulación entre seguridad y tratamiento. La seguridad penitenciaria requiere superar respuestas predominantemente reactivas y fortalecer capacidades de inteligencia, análisis de información, gestión de riesgos, identificación de patrones, alerta temprana y prevención de incidentes de manera que permita anticipar amenazas y reducir las condiciones que favorecen la violencia, la corrupción y la infiltración de organizaciones criminales.

Del mismo modo, las intervenciones orientadas a la resocialización requieren fortalecer su especialización, diferenciación e individualización, así como los mecanismos que permitan conocer sus resultados y utilizar dicha información para mejorar continuamente su diseño, pues se evidencia que existen programas e instrumentos de intervención desarrollados en el ámbito penitenciario, pero persisten dificultades para articularlos bajo una lógica estratégica común y medir sistemáticamente sus resultados e impactos.

Esta situación resulta particularmente relevante en el ámbito del medio libre y la asistencia postpenitenciaria, donde se identifica una limitada cobertura de programas de intervención y dificultades operativas para evaluar sus efectos sobre la población atendida.

En consecuencia, el problema público no se reduce a la necesidad de incrementar capacidades operativas o atender brechas específicas, sino que comprende la insuficiente capacidad del Sistema Nacional Penitenciario para conducir y gestionar de manera integral, especializada, diferenciada y orientada a resultados la ejecución penal y los procesos de reinserción social.

Por ello, resulta necesario potenciar el modelo de gestión del Sistema Nacional Penitenciario, fortaleciendo su gobernanza y capacidad de articulación, y

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

estableciendo condiciones para que las intervenciones en resocialización y la seguridad penitenciaria, funcionen como componentes de una estrategia común orientada a la reinserción social y a la reducción de la reincidencia.

- **Objetivo de la regulación**

  Reformar el Sistema Nacional Penitenciario para fortalecer su capacidad de conducción, gestión y prestación de servicios, consolidando un modelo penitenciario orientado a la reinserción social, que articule de manera coherente la seguridad y el tratamiento penitenciario, bajo criterios de especialización, diferenciación, continuidad, gestión basada en evidencia y evaluación de resultados.

  La regulación busca, asimismo, fortalecer las capacidades del Estado para planificar, implementar, supervisar y evaluar las intervenciones penitenciarias, de manera que la información generada durante su ejecución permita retroalimentar los modelos de reinserción social, mejorar la prestación de los servicios y orientar la toma de decisiones hacia resultados verificables de reinserción social.

  Dicho planteamiento comprende la adecuación y fortalecimiento del normas de carácter penitenciario en materia de trabajo penitenciario, tratamiento, carrera y/o formación y capacitación, ingreso al sistema penitenciario y demás servicios penitenciarios, con la finalidad de consolidar un modelo integral orientado a mejorar la gestión penitenciaria, fortalecer las acciones de seguridad y optimizar las intervenciones de tratamiento y reinserción social, en el marco de las reformas necesarias para atender de manera articulada las actuales necesidades del sistema penitenciario.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  La propuesta comprende la modificación del Decreto Legislativo N.° 654, Código de Ejecución Penal, a fin de actualizar el régimen jurídico de la ejecución penal y fortalecer, entre otros aspectos, la clasificación y gestión diferenciada de la población penitenciaria, los regímenes de vida, el tratamiento penitenciario especializado e individualizado, y la seguridad penitenciaria integral.

  Asimismo, se fortalecerán los mecanismos de evaluación y mejora continua de los programas y modelos de intervención en resocialización, promoviendo que la información derivada de su implementación sea sistematizada, analizada y utilizada para actualizar los lineamientos, herramientas técnicas y estrategias de tratamiento. De este modo, la gestión penitenciaria podrá incorporar progresivamente un enfoque basado en evidencia, en el que las decisiones sobre las intervenciones se sustenten en información sobre sus resultados y en la identificación de brechas y necesidades de mejora.

  Además de fortalecer la seguridad penitenciaria, mejorando las capacidades de inteligencia, análisis de información, gestión de riesgos, identificación de patrones, alerta temprana y prevención de incidentes de manera que permita anticipar amenazas y reducir las condiciones que favorecen la violencia, la corrupción y la infiltración de organizaciones criminales.

  De igual manera, se establecerán mecanismos para fortalecer la participación de la sociedad civil, la academia, el sector privado y las familias, de manera regulada y

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

compatible con las condiciones de seguridad, en acciones vinculadas con la reinserción social, el seguimiento, la evaluación y la mejora de los servicios penitenciarios.

Asimismo, se modificarán las normas vinculadas a la gestión, saneamiento, adquisición, transferencia y disponibilidad de predios e inmuebles para infraestructura penitenciaria, a fin de agilizar su habilitación, adecuación y uso para proyectos penitenciarios, incluyendo edificaciones existentes técnicamente aptas. Aunado a ello, en dicho marco, se habilitará y autorizará a los gobiernos regionales y locales para ejecutar acciones de adquisición, transferencia, disposición u otros actos de enajenación sobre bienes y predios destinados al fortalecimiento y ampliación de la infraestructura penitenciaria, especialmente en contextos de emergencia declarada mediante Decreto Supremo N.° 014-2024-JUS, prorrogada por Decreto Supremo N.° 013-2026-JUS, mediante el cual se pueda superar las actuales limitaciones competenciales y dificultades de articulación interinstitucional que restringen su capacidad para atender de manera oportuna las necesidades del sistema penitenciario.

Al respecto, el uso de cuarteles y terrenos adecuados de las Fuerzas Armadas mediante convenios responde directamente a la crisis de sobrepoblación del 154% que asfixia al sistema penitenciario intramuros a junio de 2026. Al amparo de la delegación de facultades solicitada en materia penitenciaria, ejecución penal y de disponibilidad de predios para infraestructura, esta medida se presenta como un mecanismo de urgencia idóneo y célere para aliviar la brecha operativa sin tener que esperar los dilatados plazos y elevados costos que exige la construcción de nuevas prisiones tradicionales. Al trasladar a internos por delitos menores, sentenciados por omisión a la asistencia familiar y otras personas de mínima peligrosidad hacia estos espacios habilitados, no solo se reduce de forma inmediata el hacinamiento crítico de los establecimientos principales, sino que se optimiza la clasificación penitenciaria, permitiendo recuperar el principio de autoridad en los penales ordinarios y garantizando condiciones dignas y enfocadas en la resocialización para la población de bajo riesgo.

En atención al complejo contexto presupuestal que imponen fenómenos climáticos como el de El Niño o situaciones de grave alteración del orden público, los cuales limitan significativamente los recursos para la infraestructura penitenciaria ordinaria, la propuesta contempla medidas de contingencia de rápida ejecución para mitigar la crítica sobrepoblación que asfixia al sistema. Específicamente, se autoriza la identificación de espacios públicos aprovechables y la construcción de hangares temporales en cuarteles militares en desuso para albergar de forma segura a internos de mínima peligrosidad o no violentos, incluyendo su traslado estratégico bajo estrictas medidas de control.

De otro lado, resulta indispensable actualizar y fortalecer el marco normativo aplicable a la participación y promoción de la inversión privada en la infraestructura, administración, gestión, operación y prestación de servicios vinculados al sistema penitenciario. A través de contratos de Asociación Público-Privada (APP) u otros mecanismos de promoción de la inversión privada, la reforma busca dotar al Estado de competencias claras para la promoción, contratación, supervisión y ejecución de estos proyectos. Esta sinergia estratégica con el sector privado permitirá viabilizar fuentes de financiamiento alternativas y sostenibles, optimizando la gestión económica y tecnológica de los centros de reclusión.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Esta modernización normativa tiene por finalidad cerrar las agudas brechas de infraestructura, tecnología y servicios que limitan el cumplimiento del mandato constitucional de resocialización, reduciendo el hacinamiento y previniendo la reincidencia delictiva para fortalecer la seguridad ciudadana.

La incorporación expresa de esta medida en la norma delegatoria está sujeta a condiciones estrictas de operación. En primer lugar, la dirección, administración, custodia interna y el tratamiento resocializador en estos recintos temporales recaerán de manera exclusiva en el Instituto Nacional Penitenciario (INPE). En segundo lugar, se restringirá rigurosamente el perfil de reclusión a internos con sentencias por delitos menores que no representen riesgo alguno para la seguridad nacional, limitando la participación militar de forma excepcional a la seguridad perimetral externa y al apoyo logístico bajo reglas precisas de empleo de la fuerza. Finalmente, el uso de estas instalaciones tendrá un carácter estrictamente provisional y subsidiario, condicionado a convenios con plazos de vigencia determinados y asociados al avance de los proyectos de inversión pública en infraestructura penitenciaria definitiva.

Asimismo, resulta necesario redefinir la resocialización bajo nuevas reglas y/o alcances que permitan reforzar los procesos internos de reinserción social, estableciendo mecanismos de evaluación pre y post egreso, y consecuencias jurídicas a nivel administrativo, a efectos de garantizar verdaderos procesos de readaptación social en la que el Estado mantendrá activos determinados controles, a efectos de reintegrar a ex interno a la sociedad.

Cabe precisar que la pena privativa de libertad no solo tiene una finalidad resocializadora, sino que en atención a sus fines preventivos y protectores también puede estar orientada a evitar la continuidad y reincidencia delictiva post egreso de un establecimiento penitenciario.

El enfoque tradicional establece que el cumplimiento de una pena privativa de libertad constituye la culminación de la sanción impuesta por el órgano jurisdiccional y debe orientarse, entre otros fines, a la resocialización de la persona condenada y a su posterior reincorporación a la sociedad. Sin embargo, el cumplimiento de la pena no permite establecer, por sí solo, que el proceso de resocialización se haya consolidado ni que hayan desaparecido las circunstancias que pudieran representar un riesgo para la sociedad.

Esta consideración adquiere especial relevancia respecto de delitos que, por su gravedad, violencia, capacidad de afectación colectiva, utilización de estructuras organizadas, generan particulares exigencias de prevención, incluso después del cumplimiento de la pena.

Por ello, en este extremo, el proyecto normativo tiene por finalidad establecer nuevas reglas y/o alcances sobre el proceso de resocialización para las personas condenadas, entre otros, por delitos violentos y delitos comprendidos en el ámbito del crimen organizado, que afecten o ponen en riesgo la seguridad pública. Para lo cual, se tendrá que articular el proceso de rehabilitación con criterios de protección y seguridad de la sociedad, mediante mecanismos diferenciados de evaluación, seguimiento y asistencia post-penitenciaria.

En esa medida, se establecerán reglas especiales para evaluar la conducta y el estatus de ex internos que no lograron resocializarse, y que por ende requiere la continuidad de los servicios estatales para lograr una readaptación social efectiva, lo que irá

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

acompañado de medidas administrativas que recién serán levantadas una vez que, previa evaluación se haya acreditado, la transformación de la conducta y su reinserción social. Para lo cual se requiere fortalecer la Asistencia Post-penitenciaria mediante una etapa de seguimiento orientada a verificar el proceso de resocialización y las condiciones de reincorporación de la persona liberada. Asimismo, se establece la posibilidad de reevaluar su situación cuando corresponda, a fin de determinar la subsistencia de las razones de protección y seguridad de la sociedad que hubieran motivado la aplicación de las medidas.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  La intervención propuesta requiere una norma con rango de ley debido a que comprende la modificación del Código de Ejecución Penal, así como la incorporación o adecuación de reglas que inciden directamente en la conducción, organización, funcionamiento y prestación de los servicios del Sistema Nacional Penitenciario.

  La reforma resulta necesaria para adecuar el marco jurídico vigente a las actuales necesidades del sistema penitenciario y superar la dispersión o insuficiencia de determinadas disposiciones que regulan la ejecución penal. Asimismo, permitirá establecer una base legal coherente para fortalecer un modelo penitenciario orientado a la reinserción social, articulando las distintas dimensiones que intervienen en su desarrollo.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

5. **Regular la participación excepcional y temporal de las Fuerzas Armadas en acciones de seguridad externa y apoyo operativo al personal de los establecimientos penitenciarios, conforme al marco constitucional vigente.**

- **Diagnóstico del problema**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

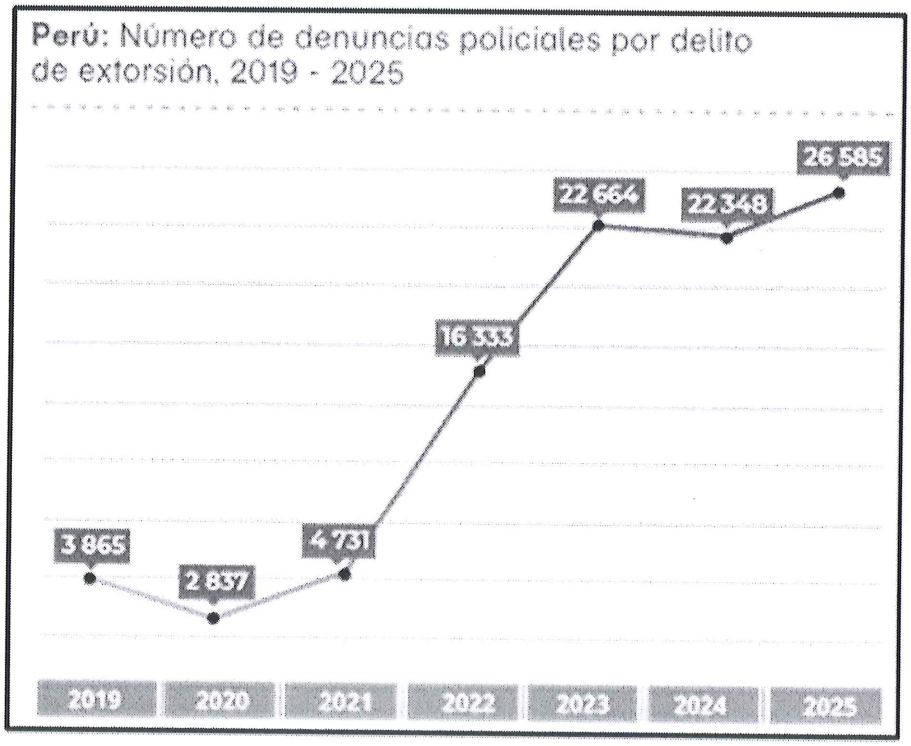
La Constitución Política del Perú prescribe que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado [artículo 1]; en tal sentido, ante las conductas disociales, transgresoras, en contraposición con la ley, la potestad punitiva del Estado *-ius puniendi-* establece que, al haberse puesto en peligro los bienes jurídicos tutelados por la ley, la función de la pena es preventiva, protectora y resocializadora [artículo IX del Título Preliminar del Código Penal]; siendo el caso, que toda pena impuesta por el órgano jurisdiccional que conlleve a la privación de la libertad de algún ciudadano, en determinado recinto penitenciario, tiene como objetivo su reeducación, rehabilitación y reincorporación a la sociedad, elementos que constituyen el principio y objetivo del régimen y tratamiento penitenciario, respectivamente.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

El Instituto Nacional Penitenciario -en adelante INPE- es un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía funcional, administrativa, económica y financiera en el ejercicio de sus atribuciones, constituye un pliego presupuestal. El Estado a través del INPE, en su calidad de ente rector del Sistema Penitenciario Nacional, asume la administración de los establecimientos penitenciarios y asume la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos del tratamiento penitenciario, en cuanto a la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad; en tal sentido tiene competencia a nivel nacional de la ejecución de la prisión preventiva, la pena privativa de libertad efectiva y suspendida, penas limitativas de derechos, las medidas alternativas a la pena privativa de libertad y vigilancia electrónica personal, con la finalidad de alcanzar la reinserción social.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Es el caso, que en los últimos años el país atraviesa altos índices de criminalidad, violencia e inseguridad ciudadana, como consecuencia principalmente por el incremento del crimen organizado, el sicariato y la extorsión. esto se evidencia en una tasa de homicidios que superó los 10.7 por cada 100,000 habitantes a diciembre de 2025, según Informe del Instituto Nacional de Estadística (INEI), lo que afecta de manera severa a Lima y a las regiones del norte. dicha situación también se refleja en el creciente número de denuncias policiales por delito de extorsión entre 2019 y 2025, como se aprecia en el siguiente gráfico.



Asimismo, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público reporta que entre agosto de 2024 y mayo de 2026 se han identificado, a nivel de Lima Metropolitana y Callao, 214 atentados vinculados a presuntos actos de extorsión contra el transporte público. Estos hechos involucran a 283 víctimas: 152 personas fallecieron y 131 resultaron lesionadas. Además; algunos de estos hechos podrían provenir de coordinaciones realizadas al interior de los establecimientos penitenciarios, lo que genera gran temor y preocupación en la seguridad ciudadana.

Por lo que, es importante señalar, conforme lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de concebir la seguridad ciudadana como un derecho que comprometa a los Estados Miembros «[...], la Comisión destaca que en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social. Sin embargo, puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"*, del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: *"Toda persona tiene el derecho a la libertad y*

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

a la seguridad personales"; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: *"Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales*[3]*"*

Por consiguiente, se señala que las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos[4]. Sin embargo, se debe puntualizar que, «[...] La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados[5].

Al respecto, el Tribunal Constitucional establece que aun cuando «[...] no existe una aproximación conceptual precisa, desde el punto de vista constitucional, sobre este tema, sino, básicamente, un conjunto de características o elementos que permiten integrar lo que sería su contenido, ésta puede definirse como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento[6].» Precisando seguidamente que los «Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la seguridad ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera, siendo evidente que, por sus alcances, se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia antes que de un atributo o libertad a título subjetivo[7]».

Asimismo, la Ley N.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, señala que la Seguridad Ciudadana comprende «[...] la acción multisectorial, integrada y articulada que desarrolla el Estado, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, a través de la prevención, control, sanción y reinserción social, para garantizar una convivencia pacífica, la erradicación de la violencia interpersonal y la utilización libre de miedos de los espacios públicos frente a los diversos tipos de criminalidad nacional e internacional».

La seguridad penitenciaria se encuentra limitada por una insuficiencia estructural de recursos humanos, tecnológicos, logísticos y de infraestructura. El Sistema Penitenciario Nacional afronta una crítica situación de hacinamiento en sus 69 establecimientos penitenciarios a nivel nacional. Con una capacidad de albergue de 41,764 unidades, al 31 de mayo de 2026 se registraron 105,939 personas privadas de libertad, lo que representa una sobrepoblación de 64,175 internos (154%). Esta presión desborda la capacidad operativa y dificulta la vigilancia permanente de pabellones, accesos y perímetros, además de impedir la prevención eficaz de fugas, hechos de violencia y el ingreso de objetos prohibidos.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

---

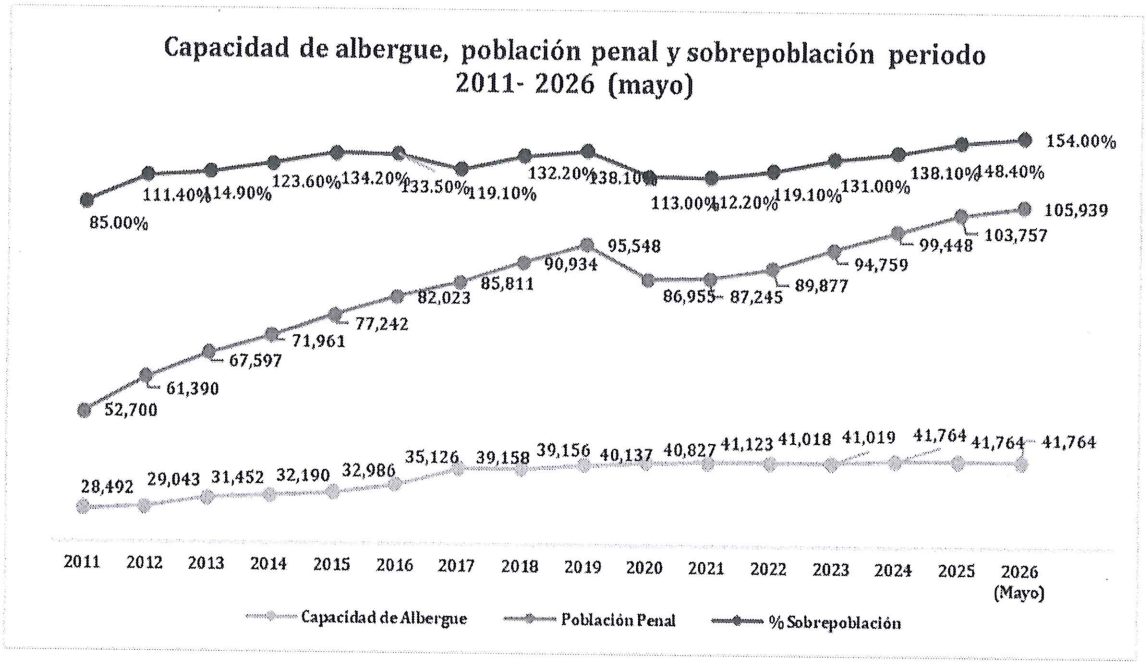
3 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Marco Conceptual: La Seguridad Ciudadana, párrafo 18. https://cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadii.sp.htm.

4 Ibidem, párrafo 22.

5 CIDH. Resumen ejecutivo del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Numeral 2. https://cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadresumen.sp.htm

6 STC Exp. N.° 5994-2005-PHC/TC, fundamento jurídico 14. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05994-2005-HC.html

7 Ibidem.



DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo constató un déficit de personal de seguridad y la ausencia, en establecimientos supervisados, de medios tecnológicos esenciales, como arcos detectores de metales y sistemas de rayos X. Asimismo, advirtió que la desproporción entre agentes e internos debilita el principio de autoridad, incrementa las cargas laborales y favorece espacios de corrupción y de control informal por internos de mayor peligrosidad. Al respecto, se evidencia un déficit en la implementación de personal penitenciario para las distintas áreas de seguridad, tratamiento y administración penitenciaria a través del Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios (CENECP), institución educativa oficial del Instituto Nacional Penitenciaria (INPE), encargada de la formación y especialización de agentes de seguridad penitenciaria. En los últimos seis (6) años solo han egresado 636 agentes de seguridad, frente a una población penitenciaria de 106,908 internos a nivel nacional.

En este sentido, debemos señalar el déficit de agentes penitenciarios. En 2019 el INPE contaba con 7,057 agentes penitenciarios a nivel nacional. Debido al sistema de turnos de 24 x 48 horas, que divide al personal en tres grupos, laboran 2,352 agentes penitenciarios por día de servicio, representando una ratio de 41 internos por cada agente de seguridad penitenciaria. Por otro lado, al mes de mayo de 2026, el INPE cuenta con 7,114 agentes penitenciarios a nivel nacional y por ende, con 2,371 servidores de seguridad por día de servicio. Al contrastar esta disponibilidad de personal con la población penal intramuros de 106,209 internos registrada al cierre de junio de 2026, se mantiene una ratio crítica de 45 internos por cada agente de seguridad penitenciaria en servicio diario.

Formación de Agentes de Seguridad Penitenciarios en el CENECP*		
Año	Ingresaron	Egresaron
2018	507	489
2019	1045	964
2020	0	0
2021	0	0
2022	0	0
2023	0	0
2024	712	636
2025	0	0
2026	0	0

*En los últimos años la formación ha sido exclusivamente para agentes de seguridad penitenciaria.
Fuente: CENECP al 3 de agosto de 2026.
Elaboración: DGAC

Los datos expuestos evidencian que el incremento de las necesidades de seguridad penitenciaria no ha sido acompañado, en la misma proporción, por un fortalecimiento de las capacidades operativas destinadas a atenderlas. En efecto, pese al incremento nominal del número de agentes penitenciarios entre 2019 y 2026, la ratio de personas privadas de libertad por agente de seguridad en servicio se ha elevado, en un contexto en el que persisten elevados niveles de sobrepoblación, déficit de infraestructura y limitaciones en la disponibilidad de medios tecnológicos y logísticos. Esta situación incrementa la presión sobre el personal penitenciario y reduce su capacidad para mantener una cobertura suficiente y permanente de los accesos, perímetros y demás zonas críticas de los establecimientos penitenciarios.

La concurrencia de estas limitaciones revela una brecha operativa que no puede ser atendida exclusivamente mediante medidas estructurales cuyos resultados, por su propia naturaleza, requieren procesos progresivos de incorporación de personal, inversión en infraestructura y adquisición e implementación de tecnología. En consecuencia, sin perjuicio del indispensable fortalecimiento permanente del INPE, resulta necesario prever mecanismos excepcionales de respuesta que permitan reforzar, en el corto plazo y frente a situaciones especialmente graves, las capacidades estatales destinadas a proteger la seguridad exterior de los establecimientos penitenciarios y reducir los riesgos que puedan comprometer su funcionamiento, la seguridad de las personas y el orden público.

Si bien las estadísticas sobre el hacinamiento son críticas, se identifica un vacío y rigidez de carácter estrictamente jurídico dentro del ordenamiento actual. Actualmente, el Decreto Legislativo N.º 1095 circunscribe la intervención de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en el control del orden interno, principalmente, a los supuestos de excepción previstos en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, así como a determinados supuestos específicos en los que pueden brindar apoyo a la Policía Nacional del Perú, como aquellos vinculados con el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas o la minería ilegal. Este marco, por su alcance delimitado, puede dificultar que el Estado adopte respuestas oportunas y suficientemente flexibles frente a situaciones de especial gravedad que se presenten en el ámbito penitenciario, donde la infiltración de organizaciones criminales y la dirección de delitos graves desde el interior de los

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

penales han desbordado la capacidad operativa del personal civil y representan una amenaza directa a la seguridad nacional. Por lo tanto, el problema jurídico medular radica en la inexistencia de un mecanismo legal expreso y versátil que faculte al Ejecutivo a disponer el apoyo militar externo de forma preventiva, coordinada y disuasiva, sin la necesidad de recurrir de manera permanente a la declaración formal de estados de emergencia.

En esa línea, la colaboración interinstitucional entre el INPE y las FF.AA. resulta muy útil y oportuno en los lugares y regiones que se encuentren bajo la declaración de un estado de emergencia por un plazo determinado; en cuanto, permitirá establecer entre ambas entidades efectivos niveles de actuación de apoyo operativo al personal penitenciario, coadyuvando a movilizar temporalmente capacidades especializadas de vigilancia, comunicaciones, transporte, ingeniería, protección y acciones en la seguridad externa de los recintos penitenciarios; sin embargo, dicho apoyo no debe sustituir la obligación estatal de fortalecer de manera permanente al INPE mediante mayor personal, equipamiento, tecnología e infraestructura penitenciaria.

Por lo expuesto, se debe precisar que el Estado peruano frente a la problemática de la inseguridad ciudadana y la criminalidad generada por organizaciones criminales dentro de los centros de reclusión, tiene el deber de adoptar medidas excepcionales en las cuales las Fuerzas Armadas en estados de emergencia declarados, coadyuven a la seguridad externa de los establecimientos penitenciarios con el apoyo operativo que corresponda dentro de las disposiciones constitucionales que rigen nuestra nación.

- **Objetivo de la regulación**

La presente propuesta tiene como objetivo que las FF.AA. en circunstancias excepcionales (como lo estados de emergencia) puedan coadyuvar o contribuir de manera estratégica con las acciones de seguridad externa, y apoyo operativo de los establecimientos penitenciarios, que correspondan, por lo que, a efectos de redoblar los esfuerzos que permitan detectar y mitigar riesgos a la seguridad penitenciaria, el orden interno e incluso a la seguridad nacional desde dichos recintos, resulta pertinente como parte de las acciones (entre las FF.AA., PNP y el INPE) para reestablecer el orden en la seguridad de los establecimientos penitenciarios.

Dicha intervención tendría carácter excepcional, temporal, subsidiario y complementario, y se desarrollaría con sujeción a los supuestos, condiciones y límites establecidos por la Constitución Política del Perú y la legislación vigente. En particular, el artículo 137 de la Constitución reconoce la posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas durante los estados de emergencia, lo que constituye el marco constitucional para que, cuando las circunstancias lo requieran y conforme a las disposiciones que regulen su intervención, puedan coadyuvar a las autoridades competentes frente a situaciones que comprometan gravemente la seguridad de los establecimientos penitenciarios. En este marco, su actuación deberá limitarse al período, ámbito territorial y funciones expresamente determinados, manteniendo un carácter de apoyo a la seguridad penitenciaria, sin sustituir ni desplazar las competencias de la autoridad penitenciaria respecto de la administración, dirección, régimen y seguridad de los establecimientos penitenciarios.

Bajo la temática regulatoria en seguridad externa y apoyo operativo al personal del INPE por parte de las FFAA, se alude al orden interno que prescribe el artículo 137 de la Constitución, al referirse que: "[...]. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno, si así lo dispone el presidente de la República.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

[...]". Dicho marco constitucional puede ser extendible al sistema penitenciario dado los componentes de seguridad y orden que también comprende este sistema, sin embargo, también debe tenerse en cuenta las competencias y funciones de ambas entidades, a efectos de no generar superposiciones funcionales o asunción de responsabilidades que no le son propias a cada entidad. No obstante, la participación e intervención de las FF.AA. en coordinación con las autoridades penitenciarias, apunta a consolidar un binomio institucional que le permita al Estado sostener un óptimo funcionamiento de los penales, que eviten la continuidad delictiva desde dichos recintos y la afectación de la seguridad penitenciaria, orden interno y la seguridad nacional.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

La participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito penitenciario comprendería, según corresponda y conforme al marco constitucional y legal aplicable, dos ámbitos diferenciados de intervención: i) la realización de acciones vinculadas con la seguridad externa de los establecimientos penitenciarios; y ii) el apoyo al personal de seguridad de dichos establecimientos, sin que esta participación implique la sustitución de las competencias y responsabilidades que corresponden al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y demás autoridades competentes.

En consecuencia, la intervención de las Fuerzas Armadas en materia penitenciaria no supondría asumir funciones ordinarias propias del INPE, sino reforzar, cuando las circunstancias lo justifiquen, las capacidades estatales destinadas a preservar la seguridad de los establecimientos penitenciarios, ya sea mediante acciones vinculadas con su seguridad externa o mediante el apoyo al personal encargado de su seguridad. Este último ámbito comprende una actuación complementaria respecto de las funciones que corresponden al personal penitenciario, sin que resulte necesario predeterminar normativamente las modalidades específicas mediante las cuales dicho apoyo pueda materializarse.

Esta delimitación adquiere especial relevancia en aquellos supuestos en los que la participación de las Fuerzas Armadas pueda producirse fuera de un estado de emergencia. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00022-2011-PI/TC, de 8 de julio de 2015, al interpretar los artículos 4.3 y 23, literal d), del Decreto Legislativo N.º 1095, precisó que la expresión "demás casos constitucionalmente justificados" comprende únicamente situaciones extremas en las que se encuentre en peligro la vida, la integridad, la salud o la seguridad de toda o parte de la población. Asimismo, estableció que la resolución que autorice la intervención debe determinar sus condiciones y que su duración no puede exceder de sesenta días.

El sustento de la medida encuentra su respaldo constitucional en el deber primordial del Estado de proteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad (artículo 44 de la Constitución) y, fundamentalmente, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes mencionada. Esta categoría jurídica habilitante ampara la participación castrense ante situaciones extremas en las que se encuentre en peligro la vida, integridad o seguridad de la población. De este modo, al amparo de dicha doctrina constitucional, la fórmula propuesta en el proyecto de ley permite alinear la norma con los anuncios del Gobierno, habilitando un auxilio militar estratégico en el perímetro exterior de los penales, sometido a estrictos controles de proporcionalidad y razonabilidad.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Para asegurar la validez constitucional de esta habilitación, la medida se incorpora bajo estrictas condiciones de operatividad. En primer lugar, la intervención militar se define bajo los principios de excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y complementariedad, autorizándose mediante resolución que determine detalladamente sus condiciones y plazos. En segundo lugar, el despliegue castrense se limitará de manera exclusiva a la seguridad externa perimetral y al apoyo operativo logístico, utilizando de forma regulada y proporcional su capacidad disuasiva y coercitiva conforme a las reglas de empleo de la fuerza del Decreto Legislativo N.º 1095.

En esa medida, resulta necesario delimitar normativamente la participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito penitenciario, dentro de los **parámetros constitucionales y legales** vigentes, precisando sus supuestos de intervención, alcances, límites y condiciones de actuación. Dicha participación deberá circunscribirse a funciones de apoyo complementario y excepcional en materia de seguridad externa y apoyo al personal penitenciario, sin sustituir las competencias ordinarias del INPE.

En ese contexto, la propuesta normativa busca establecer un marco que permita articular la participación de las Fuerzas Armadas con el INPE en los dos ámbitos antes señalados (seguridad externa de los establecimientos penitenciarios y apoyo al personal de seguridad penitenciaria), bajo criterios de excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad, complementariedad y coordinación interinstitucional. Con ello se pretende fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a situaciones extraordinarias que puedan comprometer la seguridad de los establecimientos penitenciarios, el orden interno o la seguridad nacional, preservando en todo momento las competencias propias de la autoridad penitenciaria.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

En ese sentido, regular el involucramiento de las FF.AA. en el ámbito penitenciario -dentro de los límites que habilita la Constitución Política- para optimizar las acciones de seguridad y apoyo operativo al personal de los establecimientos penitenciarios, implica identificar y definir determinados roles que le permita a dichas fuerzas representar un eje fundamental y estratégico en el sistema penitenciario y que logre un impacto positivo en el ámbito de la seguridad penitenciaria, orden interno y seguridad nacional. Teniendo en consideración que el objeto de regulación demanda establecer determinados roles a las FFAA en un contexto de reconocimiento constitucional (estado de emergencia), resulta necesario que sus alcances ostenten la envergadura normativa del caso, a través del decreto legislativo correspondiente.

6. Legislar en materia de intervenciones de reinserción social juvenil y post egreso, a fin de fortalecer los procesos de resocialización de adolescentes en conflicto con la ley penal.

- **Diagnóstico del problema**

La atención de adolescentes en conflicto con la ley penal presenta una dimensión relevante y necesidades de intervención cada vez más complejas. Durante 2025, el Programa Nacional de Centros Juveniles (PRONACEJ) brindó atención integral a un total de 7,660 adolescentes a nivel nacional a través de sus tres modalidades de intervención: 3,047 (39.8%) dentro de los Centros Juveniles de Diagnóstico y

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
C. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Rehabilitación (CJDR) (sistema cerrado), 3,651 (47.7%) en los Servicios de Orientación al Adolescente (SOA) (sistema abierto), y 962 (12.6%) en el Programa de Asistencia Post Internación (asistencia post egreso). Estos resultados evidencian que la educación, la capacitación y el empleo constituyen componentes concretos del proceso de reinserción y deben integrarse de manera sistemática al tratamiento individual.

Al marzo de 2026, el PRONACEJ registró 3 787 adolescentes y jóvenes en atención activa; 1 954 en los CJDR, 1 395 en los SOA y 438 en el Programa de Asistencia y Seguimiento Posterior al Egreso. Además, el 62 % de la población atendida en CJDR y SOA había consumido drogas antes de ejecutar su medida socioeducativa; esto comprendía a 1 244 personas en los CJDR y 832 en los SOA. Esta información evidencia que la intervención no puede ser uniforme, pues existen factores educativos, familiares, sociales, laborales y de consumo de sustancias que requieren evaluación integral y respuestas especializadas de los equipos interdisciplinarios.

A ello se suma la presión existente sobre los centros juveniles. En mayo de 2026, el MINJUSDH informó que el 60 % de los CJDR se encontraba sobrepoblado y que los ingresos habían aumentado 4,5 % respecto de 2025. Para julio de 2026, el hacinamiento alcanzaba 143,4 % en el CJDR de Trujillo, 75,45 % en Pucallpa y 27,78 % en Chiclayo. El propio sector ha advertido que estas condiciones pueden incrementar la exposición al contagio criminógeno y dificultar los procesos de rehabilitación, lo que refuerza la necesidad de tratamientos diferenciados, evaluaciones periódicas y programas ajustados al perfil y nivel de riesgo de cada adolescente.

La continuidad después del egreso constituye igualmente un punto crítico. Durante los primeros meses de 2026, alrededor de 440 adolescentes y jóvenes participaron mensualmente en el programa postegreso: 451 en enero, 440 en febrero y 438 en marzo. Los boletines del PRONACEJ muestran, además, que una parte importante de los egresados accede a actividades como atención al cliente, agricultura, construcción civil o mototaxi, muchas de ellas vinculadas al empleo informal y a oportunidades laborales limitadas. Por ello, la asistencia postegreso resulta necesaria para acompañar al adolescente en la continuidad educativa, la capacitación y la búsqueda de empleo, fortalecer sus redes familiares y sociales y reducir las condiciones que pueden favorecer una nueva conducta infractora.

En este contexto, el diagnóstico evidencia que el problema no es la ausencia de programas, sino la necesidad de fortalecer su individualización, continuidad y articulación. Las intervenciones durante la medida socioeducativa deben permitir que el adolescente comprenda las consecuencias de su conducta, desarrolle habilidades para respetar la ley y construya un proyecto de vida alternativo a la actividad delictiva; mientras que la asistencia postegreso debe asegurar que dichos avances puedan sostenerse mediante educación, capacitación, empleo y acompañamiento familiar e institucional. Esta necesidad ha sido reconocida recientemente por el propio PRONACEJ, que en julio de 2026 aprobó una nueva Directiva para regular el Programa de Asistencia Post Internación de adolescentes egresados de los CJDR y SOA.

Finalmente, resulta necesario abordar las brechas normativas que actualmente comprende el Decreto Legislativo N.° 1348, Código de Responsabilidad Penal de Adolescente, a fin de adecuarlo al nuevo contexto de infracciones de la ley penal y comisión de delitos.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Objetivo de la regulación**

  Con el propósito de fortalecer los procesos de reinserción social juvenil, resulta necesario actualizar el marco normativo aplicable a los adolescentes en conflicto con la ley penal, consolidando intervenciones individualizadas que comprendan educación, capacitación técnica, orientación laboral, atención especializada y fortalecimiento de habilidades personales y sociales. Estas acciones deben orientarse a que el adolescente comprenda las consecuencias de su conducta, fortalezca el respeto de la ley y cuente con herramientas que reduzcan los factores asociados a la reincidencia.

  En el sistema juvenil, se busca reforzar la función pedagógica de las medidas socioeducativas para que el adolescente comprenda las consecuencias de su conducta, fortalezca sus capacidades y construya un proyecto de vida respetuoso de la ley.

  De otro lado, la regulación pretende asegurar que la asistencia postpenitenciaria y la asistencia posterior al egreso faciliten el acceso a documentación, alojamiento, educación, capacitación, empleo, salud y redes familiares o comunitarias. Este acompañamiento debe mantener una naturaleza asistencial y no puede convertirse en una prolongación de la pena o de la medida socioeducativa.

  Finalmente, la propuesta estará orientada a establecer nuevas medidas e intervenciones específicas que permitan identificar y sancionar de manera más eficiente a adolescentes con determinadas características y perfiles criminológicos de alta peligrosidad, en la que se establezca un régimen de responsabilidad penal adolescente diferenciado según rangos etarios, atendiendo a las características criminológicas, la gravedad y naturaleza del delito cometido, así como a las circunstancias particulares de cada adolescente, compatibilizando dichas cualidades con el tratamiento especializado que requieren determinados adolescentes, que evite la contaminación criminógena, mediante su traslado o ubicación en ámbitos que requieran un régimen de seguridad reforzado, diferenciado de aquellos destinados al tratamiento juvenil ordinario, y que implique una adecuada articulación con el sistema penitenciario. Lo cual requiere modificar el Decreto Legislativo N.° 1348, Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes y otras normas conexas sobre la materia.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  - Decreto Legislativo N.° 1348, Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes.
  - Modificación de otras normas cuya naturaleza jurídica estén vinculadas.

  Se propone fortalecer el Decreto Legislativo N.º 1348 para que el Plan de Tratamiento Individual parta de una evaluación integral, contenga objetivos, intervenciones, responsables y mecanismos de seguimiento, y se adapte a las necesidades educativas, laborales, familiares, psicológicas y sociales del adolescente. Esta propuesta consolida en el propio Código contenidos que ya desarrolla el artículo 86 de su Reglamento, modificado por el Decreto Supremo N.º 005-2025-JUS.

  Asimismo, se busca reforzar la reinserción educativa y laboral mediante los programas sociolaborales previstos en el artículo 172-A, vinculándolos con el Plan de Tratamiento Individual y la preparación para el egreso. Finalmente, se propone fortalecer la asistencia postegreso mediante la identificación previa de necesidades, la derivación

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

a servicios públicos o privados y la coordinación y seguimiento de las acciones de educación, salud, empleo y apoyo familiar.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La intervención legislativa es necesaria porque la propuesta modifica contenidos sustantivos del Decreto Legislativo N.º 1348 vinculados con el Plan de Tratamiento Individual, las funciones de los equipos interdisciplinarios, la preparación para el egreso y la asistencia posterior. Estos elementos esenciales deben estar previstos en el propio Código y no depender únicamente de normas reglamentarias.

Asimismo, resulta necesario que el Decreto Legislativo N.º 1348 consolide las reglas sustantivas vinculadas con el tratamiento individualizado, la reinserción social y la asistencia posterior al egreso de los adolescentes. Esta necesidad es coherente con el Decreto Legislativo N.º 1673, que modificó dicho Código con la finalidad de fortalecer la reinserción social y optimizar la intervención de adolescentes en conflicto con la ley penal. En consecuencia, corresponde que los contenidos esenciales de estas intervenciones se encuentren previstos en una norma con rango de ley, garantizando su aplicación uniforme y dejando al reglamento el desarrollo técnico y operativo correspondiente.

7. Regular para los casos de delitos de alta peligrosidad, lesividad o pluriofensivos la libertad vigilada postpenitenciaria, así como la creación de su respectivo registro, a fin de prevenir la reincidencia y continuidad delictiva.

- **Diagnóstico del problema**

La criminalidad organizada y los delitos de elevada lesividad constituyen actualmente uno de los principales desafíos para la seguridad ciudadana y para el sistema de ejecución penal, exclusivamente respecto de personas condenadas por delitos graves —como extorsión, sicariato, secuestro, criminalidad organizada, violación sexual de niñas, niños y adolescentes, entre otros— que presentan mayores dificultades para su readaptación y reinserción social.

La experiencia penitenciaria evidencia que, en determinados casos, existen personas privadas de libertad que presentan una baja adherencia a los procesos de tratamiento penitenciario o que mantienen factores criminógenos relevantes durante la ejecución de la pena. Esta problemática adquiere especial gravedad cuando la actividad delictiva no se interrumpe con el internamiento y se mantienen, desde los establecimientos penitenciarios, vínculos, comunicaciones o dinámicas asociadas con organizaciones criminales y otras actividades ilícitas, generándose riesgos tanto para la seguridad penitenciaria como para la seguridad ciudadana.

Esta situación ha sido reconocida también por el Decreto Legislativo N.º 1737, publicado el 12 de febrero de 2026, en la cual se identifica la necesidad de adecuar el régimen de ejecución penal al nivel de peligrosidad real que pueden representar determinadas personas privadas de libertad vinculadas con criminalidad organizada y delitos de alta lesividad social, incorporando una etapa de "Extrema Seguridad" y criterios diferenciados de clasificación y tratamiento penitenciario. Este antecedente reconoce que determinados fenómenos criminales requieren mecanismos de intervención diferenciados durante la ejecución de la pena.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En esa línea, cabe precisar que la problemática no desaparece necesariamente con el egreso penitenciario. Cuando una persona recupera su libertad sin que los factores asociados con su conducta delictiva hayan sido suficientemente abordados o cuando subsisten circunstancias objetivas vinculadas con riesgo de reincidencia, continuidad delictiva o rearticulación criminal, puede generarse una situación de especial preocupación para la seguridad ciudadana y para la protección de víctimas y terceros. Ello cobra particular relevancia en delitos cuya dinámica criminal presenta capacidad de permanencia, organización y reproducción más allá de la intervención individual de quien cumplió la condena.

En este contexto, determinados casos de conocimiento público han evidenciado las dificultades que puede generar el egreso de personas vinculadas con criminalidad grave cuando persisten cuestionamientos respecto de su proceso de readaptación o del riesgo que puedan representar en libertad. Esta problemática adquiere especial relevancia al observar la recurrencia de ingresos al sistema penitenciario. Según el Informe Estadístico del INPE correspondiente a junio de 2026, de las 106 209 personas privadas de libertad registradas a nivel nacional, 80 672 contaban con un solo ingreso, mientras que 25 537 registraban dos o más ingresos a establecimientos penitenciarios, lo que representa aproximadamente el 24 % de la población penitenciaria intramuros. Asimismo, sólo durante junio de 2026 ingresaron 1 818 personas a establecimientos penitenciarios, de las cuales 353, equivalentes al 19 %, tenían la condición de reingresantes. Estas cifras evidencian la existencia de un número significativo de personas que retornan al sistema penitenciario luego de haber registrado ingresos previos, lo que pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos orientados a la reinserción social, así como el seguimiento y las medidas de prevención frente al riesgo de reiteración delictiva, especialmente respecto de personas vinculadas con delitos de mayor gravedad o lesividad[8].

En esa medida, la eventual intervención postpenitenciaria que se propone incluir se sustentará en información objetiva, evaluaciones técnicas, condiciones verificables de riesgo y evidencia institucional, evitando que elementos subjetivos —como la sola ausencia de arrepentimiento, determinadas expresiones personales o la repercusión mediática del caso— se conviertan por sí mismos en indicadores suficientes de peligrosidad.

Asimismo, la situación descrita adquiere mayor preocupación cuando se analiza la capacidad efectiva del sistema penitenciario para desarrollar procesos de tratamiento y readaptación social respecto de la totalidad de la población privada de libertad. El Instituto Nacional Penitenciario, a través de sus órganos de tratamiento, desarrolla intervenciones orientadas a la resocialización y reinserción social mediante servicios de psicología, trabajo social, asistencia legal, educación, trabajo y otras acciones especializadas. Sin embargo, la limitada disponibilidad de profesionales y recursos restringe la cobertura efectiva de dichos servicios.

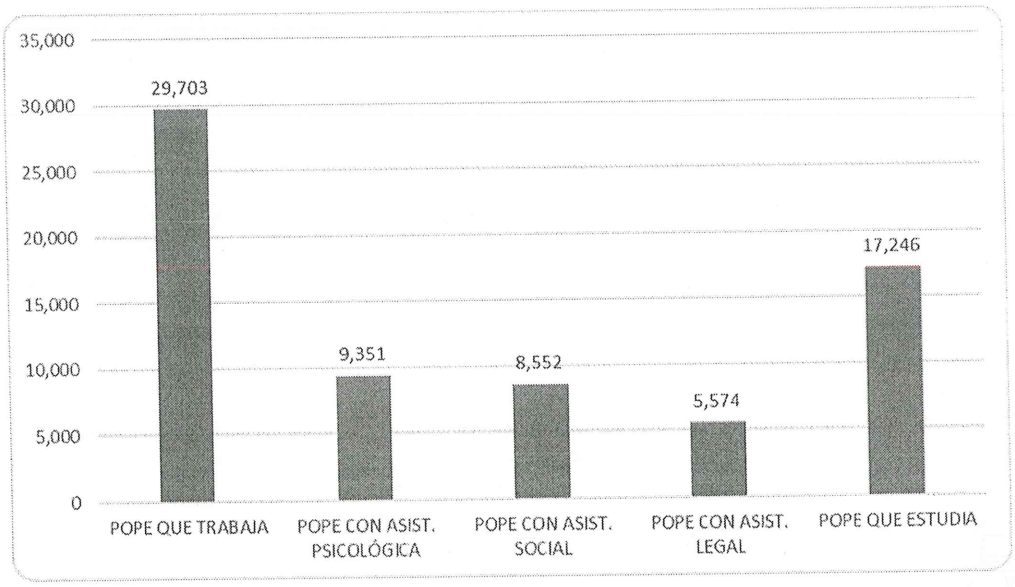
El tratamiento penitenciario constituye un componente esencial de la ejecución de la pena, pues permite intervenir sobre factores asociados con la conducta delictiva, evaluar el comportamiento penitenciario, identificar condiciones personales y sociales relevantes y generar información técnica respecto del proceso de readaptación. Su

8 Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Informe Estadístico – Junio 2026, Unidad de Estadística, información proveniente de las Unidades de Registro Penitenciario, apartados 2.13 "Población Penitenciaria Intramuros según la condición de primarios o reingresantes" y 2.15 "Análisis de la Población Penitenciaria Intramuros que ingresaron en Junio 2026"

limitada cobertura puede repercutir, por tanto, en la capacidad del Estado para desarrollar intervenciones suficientemente intensivas y disponer de evaluaciones multidisciplinarias completas respecto de toda la población penitenciaria próxima al egreso.

Conforme a la información proporcionada por la Unidad de Estadística del INPE, con fecha de corte a mayo de 2026, la población penitenciaria ascendía aproximadamente a **105 939 personas privadas de libertad**, mientras que ninguno de los principales servicios penitenciarios de tratamiento alcanzaba una cobertura equivalente al 50 % de dicha población. Esta situación evidencia una brecha relevante entre la magnitud de la población penitenciaria y la capacidad operativa de los servicios destinados a su tratamiento y reinserción[9].

Ilustración. Población penitenciaria que accede a servicios penitenciarios



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.
Fecha de corte: 31 de mayo de 2026.

La baja cobertura de los servicios de tratamiento no permite afirmar que las personas que no acceden a ellos necesariamente reincidirán; sin embargo, sí evidencia una *limitación estructural en la capacidad del sistema penitenciario para intervenir oportunamente sobre los factores asociados con la reincidencia y preparar de manera homogénea el proceso de reincorporación social.* Esta brecha adquiere especial relevancia respecto de personas condenadas por delitos de elevada gravedad, violencia o criminalidad organizada, respecto de las cuales los efectos de una eventual reincidencia pueden comprometer bienes jurídicos de especial importancia, como la vida, integridad, libertad, indemnidad sexual, patrimonio y tranquilidad pública.

En esa línea, desde una perspectiva constitucional, esta problemática coloca al Estado frente a dos mandatos concurrentes. Por un lado, el artículo 139, inciso 22, de la Constitución establece que el régimen penitenciario tiene por finalidad la reeducación,

9 Plan de Deshacinamiento Penitenciario 2026-2028, aprobado por Resolución Ministerial 203-2026-JUS.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. Por otro, el artículo 44 impone al Estado el deber primordial de *proteger a la población de las amenazas contra su seguridad,* mientras que el artículo 166 atribuye a la Policía Nacional funciones de prevención, investigación y combate de la delincuencia.

El Tribunal Constitucional ha reconocido recientemente que la criminalidad organizada afecta de manera especialmente intensa la tranquilidad y seguridad de la población. En la Sentencia 135/2025, recaída en el Expediente N.º 00008-2024-PI/TC[10], ha señalado que la respuesta frente a estos fenómenos constituye una finalidad legítima del Estado, aunque ha precisado que su persecución no habilita actuaciones al margen de la Constitución ni la instauración de una *"cultura de la sospecha"*.

En consecuencia, el problema público identificado no radica únicamente en la comisión de delitos graves ni en el egreso de personas condenadas por tales delitos, sino en la ausencia de un marco específico que permita al Estado gestionar, después del cumplimiento de la pena, aquellos supuestos excepcionales en los que subsistan factores objetivos de riesgo vinculados con reincidencia grave, continuidad delictiva o rearticulación criminal.

La experiencia comparada demuestra que esta problemática ha sido advertida también por otros ordenamientos. España regula la libertad vigilada respecto de determinados delitos graves[11]; Alemania contempla la *Führungsaufsicht* o supervisión posterior a la ejecución penal; y Francia regula la *surveillance judiciaire* para determinados supuestos en los que persiste un riesgo de reincidencia[12]. Estos sistemas parten de la necesidad de compatibilizar la recuperación de la libertad con mecanismos preventivos posteriores al egreso en aquellos casos en que subsistan riesgos especialmente relevantes.

Por ello, la problemática exige analizar la posibilidad de fortalecer la capacidad estatal en la etapa postpenitenciaria mediante mecanismos que permitan mantener una intervención preventiva temporal frente a determinados supuestos de especial gravedad, procurando simultáneamente proteger a la población, reducir la reincidencia, evitar la continuidad de estructuras criminales y consolidar el proceso de reinserción social.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación tiene por objetivo fortalecer la capacidad del Estado para prevenir la reincidencia, la continuidad delictiva y la rearticulación criminal de personas condenadas por delitos de especial gravedad, elevada lesividad o afectación múltiple de bienes jurídicos, particularmente cuando, próximo o producido su egreso del establecimiento penitenciario, subsistan factores objetivos que permitan advertir riesgos relevantes para la seguridad ciudadana, el orden interno, la protección de las víctimas, terceros o la tranquilidad pública.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

10 Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 135/2025, Exp. N.º 00008-2024-PI/TC. Disponible en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00008-2024-AI.html

11 Ortiz de Urbina Gimeno I. La introducción de la libertad vigilada en el Derecho penal español: ¿hay motivos para el escándalo? [Internet]. Madrid: Ministerio de Justicia; 2010 [citado 12 ago 2026]. Disponible en: https://www.mjusticia.gob.es/es/ElMinisterio/Organigrama/Documents/1292342418143-Ponencia_de_Inigo_Ortiz_de_Urbina_Gimeno.PDF

12 España, Código Penal, artículo 106 y Ley Orgánica 5/2010; Alemania, *Strafgesetzbuch*, §§ 68 y siguientes; Francia, *Code de procédure pénale*, artículos 723-29 y siguientes.

En ese marco, se busca establecer un marco jurídico que complemente las acciones desarrolladas durante la ejecución de la pena y la asistencia postpenitenciaria, mediante mecanismos de seguimiento, supervisión, control y acompañamiento posteriores al egreso, orientados a dar continuidad a la intervención estatal, verificar la evolución de los factores de riesgo y de protección de la persona liberada, reducir las posibilidades de reincorporación a entornos criminales y favorecer una transición progresiva, ordenada y segura hacia su reincorporación a la sociedad.

La regulación comprenderá aquellos supuestos vinculados con delitos que, por la especial gravedad de los bienes jurídicos afectados, el empleo de violencia, su carácter organizado o sistemático, la vulnerabilidad de las víctimas o su capacidad de generar riesgos posteriores al egreso, requieran una respuesta diferenciada del Estado, entre ellos, principalmente, los delitos contra la vida de especial gravedad, sicariato, secuestro, extorsión agravada, delitos sexuales graves —particularmente aquellos cometidos contra niñas, niños y adolescentes—, trata y explotación de personas, terrorismo y delitos vinculados con organizaciones criminales, sin perjuicio de otros supuestos de similar lesividad que sean determinados normativamente.

Asimismo, se busca que la intervención postpenitenciaria pueda sustentarse en información técnica y actualizada sobre aspectos relevantes de la trayectoria penitenciaria y de las condiciones de egreso, tales como la conducta desarrollada durante el internamiento, la participación y evolución en los programas de tratamiento, la existencia o persistencia de vínculos con organizaciones o entornos criminales, los antecedentes de reincidencia o habitualidad, las infracciones disciplinarias relevantes, así como las condiciones personales, familiares y sociales que permitan valorar los factores de riesgo y de protección existentes al momento de la liberación.

De igual manera, la regulación pretende fortalecer la articulación entre las autoridades penitenciarias, judiciales, fiscales, policiales y las demás entidades responsables de los servicios postpenitenciarios, favoreciendo el intercambio oportuno y seguro de información, la comunicación de incidencias y la adopción coordinada de acciones preventivas y de asistencia. Con ello, se busca evitar que el egreso penitenciario produzca una ruptura absoluta del acompañamiento institucional respecto de personas que todavía presenten factores relevantes de riesgo o necesidades significativas de intervención.

La regulación también procura fortalecer la protección de las víctimas, testigos y terceros que puedan encontrarse expuestos a situaciones de amenaza, intimidación, represalia o revictimización tras el egreso del condenado, así como prevenir la recomposición de vínculos con coautores, integrantes de organizaciones criminales o entornos directamente relacionados con la actividad delictiva. En esa misma línea, se busca mejorar la gestión de la información vinculada con las personas sujetas a mecanismos de supervisión postpenitenciaria, garantizando que su tratamiento se realice con carácter reservado, para fines estrictamente preventivos, de seguimiento y protección, con respeto de la normativa sobre protección de datos personales y evitando usos que generen estigmatización o restricciones permanentes incompatibles con la reinserción social.

A su vez, la intervención tendrá una dimensión de reinserción, procurando articular las acciones de supervisión con mecanismos de asistencia postpenitenciaria y programas especializados de intervención psicológica, social, educativa, laboral, familiar o de tratamiento de adicciones, según las necesidades identificadas. De esta manera, la

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

medida no se concibe exclusivamente desde una perspectiva de control, sino como un instrumento orientado también a reducir los factores asociados con la reincidencia y consolidar condiciones que favorezcan una reincorporación progresiva y segura a la comunidad.

En consecuencia, el objetivo de la regulación responde a la necesidad de armonizar dos mandatos constitucionales concurrentes: de una parte, el deber del Estado de proteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad y prevenir la delincuencia; y, de otra, la finalidad de reeducación, rehabilitación y reincorporación social de la persona condenada. Desde esta perspectiva, la intervención postpenitenciaria busca alcanzar un equilibrio entre prevención, seguridad ciudadana, protección de las víctimas, respeto de los derechos fundamentales y reinserción social, evitando que su aplicación responda únicamente a la naturaleza del delito cometido o se convierta en una prolongación encubierta de la pena cumplida.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

La propuesta busca regular la libertad vigilada postpenitenciaria, determinando su naturaleza, finalidad, ámbito de aplicación, presupuestos, alcances, duración y condiciones para su aplicación respecto de personas condenadas por determinados delitos de especial gravedad, lesividad o carácter pluriofensivo, cuando concurran las circunstancias que normativamente se establezcan.

En dicho marco, se regularán los delitos y supuestos comprendidos, los elementos que deberán ser considerados para determinar la procedencia de la medida, los mecanismos de evaluación correspondientes y la intervención de las autoridades competentes. Asimismo, se establecerán las formas de seguimiento, supervisión y control que podrán aplicarse durante el periodo postpenitenciario, procurando que su intensidad responda a las circunstancias particulares que sustenten la intervención.

La regulación comprenderá también mecanismos orientados a fortalecer la protección de víctimas y terceros, así como medidas dirigidas a evitar la reincorporación de la persona liberada a estructuras u organizaciones criminales o a contextos directamente vinculados con la actividad delictiva.

De igual manera, se regulará la articulación entre los mecanismos de vigilancia y los servicios de asistencia postpenitenciaria, de modo que las acciones estatales puedan incorporar, cuando corresponda, intervenciones psicológicas, sociales, educativas, laborales, familiares o terapéuticas destinadas a disminuir factores de riesgo y fortalecer las condiciones necesarias para la reinserción.

Asimismo, se establecerán reglas para la organización, administración y utilización de un registro de personas sujetas a vigilancia postpenitenciaria, precisándose su finalidad, periodo de vigencia, autoridades con acceso a la información, mecanismos de seguridad, condiciones de tratamiento de datos personales y demás garantías necesarias para preservar el carácter reservado de dicha información y evitar usos incompatibles con la finalidad de la medida.

La propuesta determinará igualmente las competencias y mecanismos de coordinación entre el Instituto Nacional Penitenciario, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y las demás entidades que deban participar en la

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

implementación, ejecución o seguimiento de la medida, buscando garantizar una intervención estatal coordinada y eficiente.

Finalmente, la regulación establecerá las garantías necesarias para asegurar que la libertad vigilada postpenitenciaria se desarrolle dentro del marco de los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, temporalidad y control jurisdiccional, así como los mecanismos aplicables para su evaluación, revisión, modificación o conclusión.

El derecho comparado demuestra que esta clase de mecanismos no constituye una figura sin antecedentes normativos. España, Alemania y Francia cuentan con sistemas de supervisión posteriores al cumplimiento de penas que combinan prevención, seguimiento y reinserción, bajo distintos modelos jurídicos y con intervención de autoridades jurisdiccionales. Estas experiencias pueden servir como referencia para construir una regulación adaptada a las características y necesidades del sistema penal y penitenciario peruano.

En atención a que la medida puede incidir en derechos como la libertad, la privacidad y la protección de datos personales, su aplicación deberá sustentarse en criterios objetivos, verificables e individualizados de riesgo, así como en los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. La medida no podrá imponerse de manera automática por el solo tipo de delito cometido y deberá establecerse por un plazo determinado, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso.

Asimismo, la regulación deberá prever revisión periódica y control jurisdiccional, a fin de verificar la subsistencia de las razones que justificaron la medida y permitir su modificación o conclusión cuando corresponda. Del mismo modo, el tratamiento de la información obtenida deberá sujetarse a reglas de finalidad, acceso restringido, seguridad y conservación temporal, garantizando la adecuada protección de los datos personales.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La regulación de la libertad vigilada postpenitenciaria requiere una norma con rango de ley, en tanto su aplicación puede incidir sobre el ejercicio de derechos fundamentales de personas que han cumplido una pena privativa de libertad, particularmente aquellos vinculados con la libertad de tránsito, privacidad, autodeterminación informativa, residencia, vida familiar y otros ámbitos de libertad individual.

El principio de legalidad y la reserva de ley exigen que los elementos esenciales de toda intervención estatal restrictiva de derechos cuenten con una habilitación normativa suficientemente determinada. Esta exigencia adquiere especial intensidad cuando la intervención se proyecta más allá del cumplimiento de una pena y tiene como fundamento finalidades preventivas. Por ello, corresponde que sea una norma con rango de ley la que determine los elementos esenciales de la medida y delimite las facultades de las autoridades responsables de su aplicación.

La necesidad de la regulación encuentra respaldo constitucional en el artículo 44 de la Constitución, que impone al Estado el deber de proteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad, así como en el artículo 166, que establece las funciones estatales de prevención y combate de la delincuencia. A su vez, el artículo 2, inciso 22, reconoce el derecho de las personas a la paz y tranquilidad, mientras que

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

el artículo 139, inciso 22, exige que la actuación estatal preserve la finalidad de rehabilitación y reincorporación social.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que la protección de la sociedad frente al delito constituye una finalidad constitucionalmente legítima de la política criminal, pero ha enfatizado que las restricciones que se establezcan para alcanzarla deben respetar los principios constitucionales y superar un examen de proporcionalidad.

En ese sentido, la justificación constitucional de la medida debe apreciarse conforme al test de proporcionalidad, que comprende los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Respecto de la idoneidad, la existencia de mecanismos de seguimiento y supervisión postpenitenciaria posee aptitud para contribuir a la prevención de determinadas formas de reincidencia, facilitar la detección temprana de factores de riesgo, reforzar la protección de víctimas y favorecer la continuidad de las intervenciones de reinserción. La experiencia comparada demuestra que estas herramientas forman parte de las respuestas adoptadas por otros sistemas jurídicos frente a determinados supuestos de criminalidad grave.

En cuanto a la necesidad, la regulación encuentra fundamento en la inexistencia de mecanismos suficientemente integrales para gestionar determinados riesgos que pueden mantenerse después del cumplimiento de la pena, especialmente frente a criminalidad organizada o delitos de elevada lesividad. La intervención postpenitenciaria constituye una alternativa que permite al Estado desarrollar acciones preventivas sin recurrir necesariamente a medidas de privación de libertad, siempre dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley.

Finalmente, desde la proporcionalidad en sentido estricto, debe ponderarse la incidencia que la medida pueda generar sobre determinados derechos del liberado frente a la relevancia constitucional de los bienes cuya protección se persigue. Cuando se trata de prevenir delitos capaces de afectar gravemente la vida, integridad, libertad, indemnidad sexual, tranquilidad y seguridad de las personas, el deber constitucional de protección del Estado adquiere una especial intensidad. No obstante, la propia intensidad de dicha finalidad exige que el marco normativo incorpore las garantías necesarias para evitar intervenciones arbitrarias o desproporcionadas.

El Tribunal Constitucional ha destacado precisamente que el incremento y sofisticación de la criminalidad organizada comprometen derechos fundamentales y justifican la adopción de medidas estatales orientadas a proteger a la población, pero ha advertido al mismo tiempo que la lucha contra el delito debe desarrollarse siempre dentro del Estado constitucional de derecho. Esta consideración permite sostener que la intervención estatal postpenitenciaria resulta constitucionalmente legítima siempre que procure conciliar adecuadamente la protección de la sociedad con el respeto de los derechos fundamentales y la finalidad resocializadora.

En consecuencia, la necesidad de una norma con rango de ley se sustenta tanto en la obligación constitucional del Estado de desarrollar respuestas eficaces frente a riesgos graves para la seguridad ciudadana, como en la necesidad de establecer un marco jurídico claro que garantice que dichos mecanismos se apliquen bajo criterios de legalidad, proporcionalidad, temporalidad, predictibilidad y respeto de los derechos fundamentales.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

8. **Legislar para combatir la delincuencia, criminalidad organizada, y mercados ilícitos a través de medidas dirigidas a fortalecer la prevención, investigación, persecución, juzgamiento y sanción de los delitos, así como en lo concerniente al tratamiento penitenciario y asistencia post penitenciaria; incluyendo la modificación de las siguientes normas:**

   - **Decreto Legislativo N.° 635, Código Penal; Decreto Legislativo N.° 957, Nuevo Código Procesal Penal; involucrando también lo concerniente a la conversión de pena y la aplicación de mecanismos de simplificación procesal para delitos violentos o pluriofensivos, así como el perfeccionamiento de las reglas de determinación de la competencia territorial y de los mecanismos de transferencia de competencia para la investigación y el juzgamiento de los ilícitos penales vinculados con la criminalidad organizada y bandas criminales.**
   - **Decreto Legislativo N.° 654, Código de Ejecución Penal; y Decreto Legislativo N.° 1094, Código Penal Militar Policial;**
   - **Ley N.° 32490, Ley que establece medidas extraordinarias contra los delitos de extorsión y sicariato en las empresas de transporte público y transporte de mercancías, así como, en lo concerniente al Subsistema Especializado contra la Extorsión y sus Delitos Conexos, creado por Decreto Legislativo N.° 1735.**
   - **Decreto Legislativo N.° 1182, Decreto Legislativo que regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación, en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado;**
   - **Decreto Legislativo N.° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y el Decreto Legislativo N.° 1688, Decreto Legislativo que regula obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en relación con las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles;**
   - **Ley N.° 30096, Ley de Delitos Informáticos;**
   - **Ley N.° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional;**
   - **Ley N.° 32332, Ley que implementa la plataforma Denuncia Digital para el registro de denuncias digitales por delitos contra el patrimonio y las leyes especiales en materia de minería ilegal.**

- **Diagnóstico del problema**

En el Perú, la inseguridad ciudadana ha dejado de ser una externalidad residual del desarrollo para constituirse en un problema público estructural que erosiona el tejido social, debilita la legitimidad institucional y compromete el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Considerando que un problema público se configura cuando

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

una situación objetiva de carácter negativo afecta a una población significativa, genera externalidades sociales que exige una intervención estatal coordinada.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo conceptualiza y desglosa que el problema público de la inseguridad ciudadana se manifiesta en tres dimensiones interrelacionadas: (i) la dimensión objetiva, medible a través de indicadores de victimización y criminalidad; (ii) la dimensión subjetiva, expresada en la percepción de inseguridad y la desconfianza institucional; y (iii) la dimensión institucional, reflejada en la incapacidad del aparato estatal para prevenir, investigar, juzgar y sancionar el delito de manera eficaz.

La interacción de estas tres dimensiones genera un círculo vicioso: la victimización crea percepción de inseguridad, la percepción de inseguridad reduce la cooperación ciudadana con el Estado, y la falta de cooperación debilita la respuesta institucional, lo que a su vez incrementa la victimización.

La dimensión objetiva del problema público se construye a partir de indicadores cuantificables que permiten dimensionar la magnitud, la tendencia, la distribución territorial y el costo económico del fenómeno criminal, así como medir la capacidad de respuesta del aparato estatal.

Sobre la dimensión subjetiva, referida a la percepción de inseguridad, esta constituye un indicador tan relevante como la victimización objetiva, pues determina la disposición de la ciudadanía a cooperar con el Estado, a invertir, a consumir y a ejercer sus libertades públicas. Según la Encuesta Nacional de Victimización del INEI, en 2025 el 83.9% de la población percibe inseguridad en el país, y el 57.9% se siente insegura al caminar sola por su barrio durante la noche.

La inseguridad ciudadana se ha consolidado como el principal problema público percibido por la población peruana, condición que se agrava por el tránsito de una criminalidad predominantemente oportunista hacia una criminalidad organizada, transnacional y tecnológicamente sofisticada. Encuestas recientes revelan que en Lima y Callao tres de cada cuatro personas identifican la inseguridad como el factor que más afecta su calidad de vida, con una incidencia proporcionalmente mayor en los estratos socioeconómicos más bajos. El Estado peruano atraviesa una de las crisis de seguridad ciudadana más agudas de su historia republicana. La percepción de inseguridad ha alcanzado niveles críticos: según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), más del 80% de la población urbana considera que podría ser víctima de un delito en los próximos doce meses, mientras que más de la mitad de la población urbana se siente insegura al caminar sola por su barrio durante la noche, proporción que supera el 60% en Lima Metropolitana y el Callao.

En el contexto latinoamericano, el Perú no es el país más violento de la región, pero sí es uno de los que presenta el incremento más preocupante de la violencia letal. Según el balance regional de InSight Crime, en 2025 el Perú registró una tasa de homicidios de 10.7 por cada 100,000 habitantes, superior a los 10.1 de 2024, lo que representa un incremento del 6.3% en un solo año. Este crecimiento ubica al Perú entre los tres países latinoamericanos con mayor alza de la tasa de homicidios, junto a Guyana (10.5%) y Guatemala (8%), mientras que Ecuador colapsa con una tasa de 50.9, Colombia se estabiliza en 25.8 y Chile reduce a 5.4, el Perú muestra una trayectoria ascendente sostenida que, si no se revierte, lo acercará a los niveles de violencia de los países más afectados de la región.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La tasa de homicidios, según datos de 2025, se sitúa en 10,7 por cada 100,000 habitantes, con un incremento del 6,3% respecto al año anterior. Cabe precisar que el motor principal de esta violencia no es la delincuencia común aislada, sino la consolidación de estructuras criminales organizadas que operan con sofisticación logística, diversificación delictiva y penetración en la economía formal e informal.

Fuente: Balance de InSight Crime de los homicidios en 2025.
https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2025/#h-peru-9-0

Asimismo, en nuestro país los delitos contra el patrimonio constituyen uno de los principales núcleos de criminalidad que afectan directamente a la población peruana. En el año 2025, el 25,3% de la población urbana de 15 y más años fue víctima de al menos un hecho delictivo, mientras que el robo o intento de robo de dinero, cartera o celular alcanzó a 15,6 de cada 100 habitantes. Sin embargo, existe una elevada cifra oculta, pues solo el 24,2 % de las víctimas de robo de dinero, cartera o celular denunció el hecho, lo que evidencia que la criminalidad registrada representa únicamente una parte del fenómeno real (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2026).

Esta incidencia se refleja directamente en el sistema de justicia, pues, entre enero y mayo de 2026, el Ministerio Público registró 150 853 delitos contra el patrimonio, equivalentes al 29,35 % del total de delitos denunciados en dicho periodo. El hurto concentró 59 456 registros, seguido de la estafa y otras defraudaciones con 21 960, el robo con 19 834 y la extorsión con 10 458. Aunque el conjunto de delitos patrimoniales disminuyó 5,56 % respecto del mismo periodo de 2025, la tendencia no es uniforme; mientras disminuyeron el robo y el hurto, las estafas aumentaron 9,91 %, lo que revela una progresiva diversificación de las modalidades de afectación patrimonial (Ministerio Público–Fiscalía de la Nación [MPFN], 2026). Asimismo, al 31 de mayo de 2026, más de 32 700 personas se encontraban privadas de libertad únicamente por robo agravado, tentativa de robo agravado, hurto agravado, tentativa de hurto agravado y extorsión, cifra que representa aproximadamente el 31 % de la población penitenciaria nacional (Instituto Nacional Penitenciario [INPE], 2026).

De este modo el hurto, el robo o la estafa pueden comenzar como afectaciones individuales, pero adquieren una dimensión estructural cuando se articulan con mercados de receptación, comercialización de celulares y vehículos robados, uso de armas, lavado de activos o esquemas sistemáticos de extorsión. Particularmente, la extorsión transforma el ataque patrimonial en un mecanismo de obtención permanente

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

de rentas y, en determinados contextos, de control territorial y económico por organizaciones criminales.

Ahora bien, en contraste con la tendencia descendente de los delitos patrimoniales tradicionales, la extorsión se configuró como el delito más dinámico y en expansión. En el año 2025 se registraron 26,748 denuncias por extorsión, con un incremento del 20% respecto a las 22,369 de 2024. La tasa de denuncias pasó de 11.5 por cada 100,000 habitantes en 2019 a 77.8 en 2025[13].

En esa línea, la extorsión constituye una de las expresiones más graves de esta transformación, pues convierte la amenaza y la violencia en un mecanismo permanente de obtención de rentas criminales. Durante 2025 se registraron 26 748 denuncias por extorsión, alrededor de 20 % más que en 2024 (Ministerio del Interior [MININTER], 2026), mientras que durante el primer semestre de 2026 el Ministerio Público registró 11 946 delitos denunciados específicamente por extorsión (MPFN, 2026b). Su expansión resulta especialmente preocupante en sectores como el transporte y el comercio, donde determinadas organizaciones imponen pagos periódicos o "cupos" y emplean amenazas, armas, atentados e incluso homicidios para garantizar su cumplimiento (MININTER & Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUSDH], 2026; INDAGA, 2026).

Por otro lado, uno de los fenómenos criminológicos que más ha crecido en nuestro país, es la criminalidad organizada, que, más allá de sus manifestaciones delictivas específicas como la extorsión, sicariato, minería ilegal o trata de personas, y otros delitos, debe ser comprendida como un fenómeno macrocriminal de naturaleza estructural, caracterizado por la existencia de organizaciones jerarquizadas de forma compleja, con vocación de permanencia, capacidad de control territorial y diversificación horizontal de sus economías ilícitas.

En ese sentido, al considerar al crimen organizado como un fenómeno macro, y no como una simple sumatoria de delitos individuales, evidencia que la respuesta normativa no puede circunscribirse a la modificación de tipos penales aislados, sino que exige un tratamiento sistémico y transversal.

- **La minería ilegal como mercado ilícito estructurante de otras economías criminales**

Entre los mercados ilícitos de mayor impacto económico, ambiental y territorial destaca la minería ilegal, que se ha consolidado como una de las principales economías criminales del país y como fuente de financiamiento de estructuras vinculadas al crimen organizado. El Instituto Peruano de Economía estimó que las exportaciones de oro de origen ilegal superaron los USD 11 500 millones durante el año 2025, aproximadamente 55% más que el año anterior, alcanzando un volumen superior a las 100 toneladas y cercano al registrado por las exportaciones formales de oro (Instituto Peruano de Economía [IPE], 2026). Esta expansión presenta, además, una importante dimensión ambiental; información expuesta por la Presidencia del Consejo de Ministros en 2026 da cuenta de más de 140 000 hectáreas de bosques depredados y, al menos, 225 cuerpos de agua afectados por contaminación con mercurio, principalmente en Madre de Dios, Loreto, Amazonas, Ucayali y Huánuco (Diario Oficial

13 Instituto Peruano de Economía. (2026, 2 de marzo). *Falta de control impulsa expansión de la minería ilegal en el país.* https://ipe.org.pe/falta-de-control-impulsa-expansion-de-la-mineria-ilegal-en-el-pais/

El Peruano, 2026a)[14]. A ello se suma su vinculación con delitos como lavado de activos, trata de personas, tráfico de armas, extorsión, sicariato y corrupción, lo que demuestra que el fenómeno trasciende ampliamente la afectación estrictamente ambiental (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP [SBS], 2026; Ministerio del Interior [MININTER], 2026).

Sin embargo, la respuesta estatal ha estado condicionada por una prolongada inestabilidad del régimen de formalización minera. El proceso concebido originalmente como transitorio ha sido objeto de sucesivas ampliaciones; la Ley N.º 31007, publicada el 17 de octubre de 2019, extendió la formalización hasta el 31 de diciembre de 2021; la Ley N.º 31388, publicada el 31 de diciembre de 2021, la prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2024; posteriormente, la Ley N.º 32213[15], publicada el 27 de diciembre de 2024, amplió el plazo hasta el 30 de junio de 2025 y autorizó excepcionalmente una extensión adicional de seis meses, concretada mediante el Decreto Supremo N.º 012-2025-EM[16], publicado el 29 de junio de 2025, hasta el 31 de diciembre de ese año. Pese a que esta última ampliación fue anunciada como definitiva, la Ley N.º 32537[17], publicada el 26 de diciembre de 2025, extendió nuevamente el proceso hasta el 31 de diciembre de 2026 o hasta la entrada en vigor de la Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal y su reglamento, lo que ocurra primero. El resultado revela las limitaciones estructurales del mecanismo: según la Memoria 2025 del Banco Central de Reserva del Perú, con información del MINEM al 20 de abril de 2026, existen 31 610 inscripciones en el REINFO, de las cuales 23 861 están vigentes y 7 749 suspendidas, mientras que entre 2014 y 2025 solamente 2 295 mineros culminaron su formalización. El propio BCRP[18] advierte que las reiteradas prórrogas, en ausencia de una estrategia integral de cierre, han generado incentivos para prolongar la informalidad (Banco Central de Reserva del Perú [BCRP], 2026).

A esta problemática se agregó una deficiente técnica legislativa del tipo penal de minería ilegal. Hasta enero de 2026, el artículo 307-A del Código Penal sancionaba a quien realizara actividades de "exploración, extracción, explotación u otro acto similar de recursos minerales metálicos y no metálicos", redacción cuestionada por la indeterminación de la expresión "otro acto similar", el uso de la conjunción copulativa "y" y la insuficiente cobertura de otras fases esenciales de la cadena minera, como el beneficio (La Rosa Espinoza, 2025[19]) y la posterior circulación del mineral. Estas dificultades fueron identificadas también en estudios especializados sobre el artículo 307-A, que advirtieron problemas de taxatividad e interpretaciones restrictivas. Frente

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

14 Diario Oficial *El Peruano*. (2026a, 5 de mayo). *PCM: En dos años los operativos de interdicción contra minería ilegal se incrementaron en 100 %*. https://www.elperuano.pe/noticia/295039-pcm-en-dos-anos-los-operativos-de-interdiccion-contra-mineria-ilegal-se-incremento-en-100

15 Ley N.º 32213. Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal. (2024, 27 de diciembre). *Diario Oficial El Peruano*. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/ADLP/Texto_Consolidado/32213-TXM.pdf

16 Decreto Supremo N.º 012-2025-EM. Decreto Supremo que establece el cierre del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. (2025, 29 de junio). Ministerio de Energía y Minas.

17 Ley N.º 32537. Ley que modifica el Decreto Legislativo 1293 para ampliar la vigencia del proceso de formalización minera integral. (2025, 26 de diciembre). *Diario Oficial El Peruano*.

18 Banco Central de Reserva del Perú. (2026). *Memoria 2025*. https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2025/memoria-bcrp-2025.pdf

19 La Rosa Espinoza, E. J. (2025). Debilidades normativas en la persecución penal de la minería ilegal en el Perú: Análisis del artículo 307-A del Código Penal. *Lex et Iustitia, 3*(1), 110–129. https://doi.org/10.46363/derecho.v3i1.6

a ello, el Decreto Legislativo N.º 1695[20], publicado el 20 de enero de 2026, modificó el artículo 307-A para comprender la "exploración, extracción, explotación, beneficio u otra actividad minera según la ley de la materia" respecto de minerales "metálicos o no metálicos"; asimismo, modificó los artículos 307-E y 307-F, creó una regulación específica para el tráfico ilícito de recursos minerales provenientes de la minería ilegal y estableció la correspondiente inhabilitación mediante el nuevo artículo 307-G. De esta manera, la reforma procura abarcar no solamente la extracción, sino también eslabones esenciales de la cadena económica ilícita, como el acopio, almacenamiento, transporte, comercialización y exportación del mineral.

El Decreto Legislativo N.º 1695 también buscó corregir otro problema generado por las reformas de la legislación sobre criminalidad organizada. La Ley N.º 32108[21], publicada el 9 de agosto de 2024, introdujo una definición más restrictiva de organización criminal y exigió inicialmente la comisión de delitos graves sancionados con pena superior a seis años; posteriormente, la Ley N.º 32138[22], publicada el 19 de octubre de 2024, fijó como parámetro, salvo determinados delitos expresamente mencionados, que los ilícitos perseguidos tengan una pena privativa de libertad igual o mayor a cinco años en su extremo mínimo. Debido a que el artículo 307-A contemplaba entonces una pena de cuatro a ocho años, se produjo una discordancia que podía excluir al delito base de minería ilegal del régimen especial de la Ley N.º 30077. Para subsanarla, el Decreto Legislativo N.º 1695 elevó el mínimo de la pena del artículo 307-A de cuatro a cinco años y, adicionalmente, modificó el numeral 14 del artículo 3 de la Ley N.º 30077 para incorporar expresamente los delitos previstos en los artículos 307-A, 307-B, 307-C, 307-D, 307-E y 307-F del Código Penal, permitiendo nuevamente emplear las técnicas y reglas especiales previstas para la investigación y persecución de organizaciones criminales vinculadas con esta economía ilegal.

Esta evolución normativa debe comprenderse, finalmente, desde la naturaleza pluriofensiva del fenómeno de la minería ilegal. Si bien la Casación N.º 464-2016/Pasco[23], de 21 de mayo de 2019, estableció que para configurar el artículo 307-A basta que la conducta cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente, sus componentes, la calidad o la salud ambiental, por lo que constituye un delito de peligro, la minería ilegal como fenómeno criminal posee efectos que desbordan ese bien jurídico inmediato; puesto que compromete la salud de las poblaciones, los recursos naturales, el orden económico, la seguridad ciudadana y el control estatal del territorio, y sirve de soporte financiero o logístico para otras actividades ilícitas.

Pese al fortalecimiento normativo y operativo, subsisten importantes limitaciones institucionales. En el año 2025 se destinaron aproximadamente S/ 70 millones a la

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

20 Decreto Legislativo N.º 1695. Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, promulgado mediante Decreto Legislativo N.º 635, para fortalecer las medidas destinadas a combatir el delito de minería ilegal. (2026, 20 de enero). *Diario Oficial El Peruano.* https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2478557-2

21 Ley N.º 32108. Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635; la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado; y la Ley 27379. (2024, 9 de agosto). Diario Oficial El Peruano. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Boletin_de_Normas_Legales/2024/NL20240809.pdf

22 Ley N.º 32138. Ley que modifica la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, modificada por la Ley 32108. (2024, 19 de octubre). Diario Oficial El Peruano. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/ADLP/Texto_Consolidado/32138-TXM.pdf

23 Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Transitoria. (2019, 21 de mayo). *Casación N.º 464-2016/Pasco.* https://lpderecho.pe/naturaleza-y-alcances-del-delito-de-mineria-ilegal-casacion-464-2016-pasco/

lucha contra la minería ilegal, frente a alrededor de S/ 700 millones destinados al combate del tráfico ilícito de drogas; para 2026, la asignación contra minería ilegal se incrementó a cerca de S/ 178 millones, aunque la brecha continúa siendo considerable frente a la magnitud económica y territorial del fenómeno (Diario Oficial *El Peruano*, 2026a). Paralelamente, entre enero y mayo de 2026 se ejecutaron 710 operativos en 24 regiones, con bienes, maquinarias e insumos incautados o destruidos valorizados en S/ 1 206 millones, de los cuales aproximadamente S/ 762,5 millones correspondieron a Madre de Dios (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2026). Asimismo, la depuración del REINFO realizada en 2025 determinó la exclusión de 50 565 inscripciones a nivel nacional por más de un año (Ministerio de Energía y Minas [MINEM], 2025)[24], mientras que este último constituye más propiamente un esquema de intervención territorial y multisectorial orientado al control de rutas, trazabilidad de minerales e insumos (Diario Oficial *El Peruano*, 2026a) y recuperación de territorios afectados por minería ilegal y criminalidad organizada. Estos elementos evidencian que, pese a los avances recientes, la respuesta estatal todavía requiere consolidar la formalización, persecución patrimonial, trazabilidad de la cadena del oro, investigación financiera y recuperación permanente del control territorial.

Sumado a la problemática y brechas normativas expuestas, se adiciona otro factor que agudiza el problema, el modelo y recursos de justicia disponibles, los cuales no conforman un eje sistemático y articulado para enfrentar de manera estratégica a la minería ilegal y sus manifestaciones conexas, por lo que, resulta indispensable fortalecer las acciones de detección, investigación, persecución y sanción de este fenómeno criminal, bajo un esquema de atención integral y sistémico que permita reducir los actuales niveles de impunidad que generan estos hechos ilícitos pluriofensivos, los cuales se diversifican en otros ilícitos, como la trata de personas, la contaminación ambiental, la tala ilegal, la extorsión, entre otros.

- **Falta de adecuación normativa al nuevo contexto criminal y castrense.**

El Decreto Legislativo N.° 1094, que aprueba el Código Penal Militar Policial, fue promulgado el 31 de agosto de 2010, constituyendo el cuerpo normativo rector destinado a prevenir la comisión de los delitos de función militar o policial y a preservar los fines constitucionales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, particularmente en lo concerniente al mantenimiento del orden, la seguridad y la disciplina institucionales. No obstante, han transcurrido más de quince años desde su entrada en vigencia, y pese a los esfuerzos para fortalecer dicho código, este aún requiere mayores esfuerzos para afrontar la complejidad y gravedad de las nuevas manifestaciones criminales que afectan la seguridad ciudadana, el orden interno y el orden público, evidenciándose una crisis estructural que demanda una intervención normativa de mayor alcance y acorde a la realidad actual.

De igual forma, el catálogo de tipos penales contenido en el Código Penal Militar Policial revela una insuficiencia frente a las modalidades delictivas emergentes, pues resulta de gran importancia reforzar determinadas conductas ilícitas establecidas en el referido código y otras conductas que requieren de una tipificación expresa; estas pueden estar relacionadas con los sistemas de información, como el acceso indebido a bases de datos institucionales, la manipulación de información clasificada o el empleo fraudulento de equipos, comunicaciones y datos de inteligencia de las Fuerzas

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

24 Ministerio de Energía y Minas. (2025, 3 de julio). *Resolución Directoral N.° 0004-2025-MINEM/DGFM.* https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/6929681-0004-2025-minem-dgfm

Armadas y la Policía Nacional, pues estos constituyen activos estratégicos para la seguridad nacional.

Asimismo, la normativa castrense exige en la actualidad mecanismos robustos para combatir y detectar la corrupción de manera oportuna, siendo que este fenómeno perjudica la moral e integridad institucional.

En consecuencia, el diagnóstico evidencia la urgencia impostergable de adecuar determinados vacíos en tipos penales que necesitan una cobertura que, por el crecimiento de determinados fenómenos criminales, no han sido previstos en su oportunidad, y esto se traduce en una reforma del Decreto Legislativo N.° 1094 que esté conforme a los estándares constitucionales y convencionales. En ese sentido, se busca actualizar el catálogo de delitos castrenses para incorporar las nuevas modalidades criminales que afectan la seguridad nacional y el orden interno; que contribuya a la lucha contra los actos ilícitos, así como establezca un régimen sancionatorio proporcional, coherente y disuasivo; que armonice el Código Penal y Procesal.

- **Alcances y límites de la Ley N.° 32490 frente a la protección del transporte público y de mercancías**

Sobre la Ley N.° 32490, denominada "Ley de medidas extraordinarias contra la extorsión y sicariato en el transporte de pasajeros y mercancías", aprobada en respuesta a esta crisis, ha demostrado insuficiencias estructurales. Si bien el Decreto Supremo N.° 009-2026-PCM estableció disposiciones complementarias para su implementación —incluyendo mapas delictivos georreferenciados, centros de comando, patrullaje focalizado y un Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato—, la norma penal sustantiva y adjetiva no ha logrado desmantelar las redes criminales que operan con impunidad.

Si bien, el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.° 635, tipifica la extorsión en su artículo 200 con una estructura que no contempla algo específico para las modalidades sistemáticas, la extorsión a empresas del transporte público, o la absorción de la extorsión como servicio de organizaciones criminales. Asimismo, el Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N.° 957, no ha reforzado mecanismos procesales ágiles que permitan la intervención inmediata de bienes y cuentas vinculadas a estructuras extorsivas antes de que sean disipados.

- **En materia de geolocalización y telecomunicaciones**

La criminalidad contemporánea en el Perú ha operado una mutación estructural, es decir, ha dejado de depender exclusivamente de la proximidad física para articular sus cadenas de mando, y ha migrado masivamente hacia el uso de la infraestructura de telecomunicaciones como soporte operativo de sus actividades ilícitas. El dato más elocuente de esta transformación reside en la extorsión telefónica, pues, durante el año 2025, el país registró 26,585 denuncias por extorsión, lo que equivale a que, en promedio, cada veinte minutos una persona fue víctima de este delito a nivel nacional.

La modalidad predominante no es la extorsión presencial, sino a través de los teléfonos celulares, el delincuente contacta a la víctima desde un número celular, muchas veces mediante técnicas de *spoofing* o suplantación de identidad, exige un pago bajo amenaza de violencia física o de secuestro de familiares, y desaparece en el anonimato digital. Las organizaciones criminales han comprendido que la

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

infraestructura de telecomunicaciones —accesible, de bajo costo y de alta penetración— les ofrece una ventaja asimétrica frente a un Estado cuya capacidad de rastreo geoespacial sigue atada a procedimientos judiciales previos que no se condicen con la velocidad del fenómeno delictivo.

El Decreto Legislativo N.° 1182, que regula el uso de datos derivados de telecomunicaciones para geolocalización, fue modificado por la Ley N.° 31284 y la Ley N.° 32303 para ampliar los supuestos de acceso a investigaciones preliminares por delitos contra el patrimonio, minería ilegal y crimen organizado; sin embargo, su articulado con el Nuevo Código Procesal Penal sigue generando inseguridad jurídica sobre la validez probatoria de la geolocalización en la etapa de investigación, y se requiere una regulación más fuerte para el análisis masivo de datos de telecomunicaciones en investigaciones de criminalidad organizada.

Dicho Decreto Legislativo se limita a regular el acceso a datos de localización y geolocalización de terminales específicos, vinculados a investigaciones concretas, pero no contempla el uso de sistemas de análisis de big data, inteligencia artificial o machine learning para identificar patrones de comunicación asociados a redes extorsivas, rutas de sicariato o nodos de comando de la minería ilegal. La norma opera bajo una lógica reactiva —un delito ya cometido, un terminal ya identificado—, cuando la criminalidad organizada exige una lógica predictiva y de inteligencia estratégica. Aunque la Ley N.° 32303 amplió los supuestos de acceso a investigaciones preliminares por delitos contra el patrimonio, minería ilegal y crimen organizado, la norma no ha incorporado expresamente los delitos informáticos de alta incidencia —como el ransomware, el fraude electrónico masivo o la suplantación de identidad mediante IA— dentro de los supuestos de geolocalización acelerada.

Dado que muchas de estas conductas se originan desde terminales móviles o redes de datos, la imposibilidad de geolocalizar al sujeto activo en tiempo real constituye una barrera investigativa de primer orden.

- **Sobre la Cibercriminalidad y la adecuación a nuevas modalidades delictivas**

Por otro lado, respecto a la cibercriminalidad, está sigue siendo una amenaza exponencial, la Ley N.° 30096, Ley de Delitos Informáticos, requiere una adecuación frente a la sofisticación de la ciberdelincuencia, pues, las denuncias por delitos informáticos pasaron de 19,101 en 2021 a 44,703 en 2025, lo que representa un aumento del 134% en cinco años. En el primer trimestre de 2026 se registraron 11,624 denuncias, con un incremento del 26.4% respecto al mismo período de 2025, y el 68.88% de las denuncias corresponde a fraude informático, pero el crecimiento más alarmante se registra en los delitos contra la fe pública mediante deepfakes (27.4% de incremento) y en los ataques contra datos y sistemas informáticos (22.6%).

Sobre este fenómeno, el Perú fue calificado por ESET como el país con mayor actividad de malware en América Latina al cierre de 2025, con amenazas como Backdoor.Win32/Tofsee (14%), Trojan.PDF/Phishing.D.Gen (10.57%) y Trojan.Win32/TrojanDownloader.Rugmi.AOS (4.26%).

Las amenazas cibernéticas más comunes en el país son los fraudes económicos y la suplantación de identidad. Estos delitos se cometen mayoritariamente a través de mensajes de texto o correos electrónicos fraudulentos (phishing) que redirigen a las víctimas a páginas web falsas de bancos, instituciones del Estado o tiendas virtuales.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En segundo lugar, se ubica el uso de programas móviles maliciosos diseñados para extraer datos privados o empresariales. Asimismo, la falta de actualización y el mantenimiento deficiente de los sistemas informáticos representan una de las vulnerabilidades más críticas aprovechadas por los atacantes.

Delitos Informáticos denunciados registrados en Fiscalías Provinciales Penales, Especializadas y Mixtas según tipo de delito sub genérico a nivel nacional, enero a marzo 2025 - enero a marzo 2026.

Delitos Sub Genéricos	Enero a Marzo 2025		Enero a Marzo 2026		% Variación
	N° Delitos	%	N° Delitos	%	
Delitos Informaticos Contra el Patrimonio	6,194	67.38	7,829	67.36	26.40
Delitos Informaticos Contra la Fe Publica	2,396	26.06	3,053	26.26	27.42
Delitos Contra Datos y Sistemas Informaticos	212	2.31	260	2.24	22.64
Disposiciones Comunes	141	1.53	133	1.14	-5.67
Delitos Informaticos Contra la Intimidad y el Secreto de las Comunicaciones	30	0.33	27	0.23	-10.00
Delitos Informaticos Contra la Indemnidad y Libertad Sexuales	34	0.37	26	0.22	-23.53
Sin Especificar Delito Sub Genérico	186	2.02	296	2.55	59.14
Total	9,193	100.00	11,624	100.00	26.44

Nota: Delitos registrados a través de denuncias penales, no se incluyen denuncias anuladas, acumuladas ni cuadernos

Fuente: Sistema de Gestión Fiscal.
Elaboración: Oficina de Racionalización y Estadística - ORACE del Ministerio Público.

Los casos de 2025 —el hackeo a la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (Dirin Leaks), el ataque a Interbank con filtración de 3.7 TB de datos, el incidente en Telefónica con 22 millones de usuarios afectados, y el ransomware Rhysida contra el Estado peruano con exigencia de 5 BTC— evidencian que la Ley N.° 30096 no tipifica con suficiente gravedad los ataques a infraestructura crítica, no contempla la inteligencia artificial como agravante, y no establece mecanismos de cooperación internacional ágiles para la persecución de ciberdelincuentes transnacional.

- **La crisis estructural del sistema penitenciario y su incidencia directa en la seguridad ciudadana**

La crisis penitenciaria y la ejecución penal, normativamente establecidas en el Código de Ejecución Penal, Decreto Legislativo N.° 654, y su reglamento no han logrado contener la crisis estructural del sistema penitenciario. Según el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a setiembre de 2025 la sobrepoblación penitenciaria alcanzó 61,578 personas sobre la capacidad de albergue, representando un 147% de sobrecupo. Este hacinamiento crítico —definido por el Comité Europeo para los Problemas Criminales como sobrepoblación que excede el 20% de la capacidad— se manifiesta con especial gravedad en establecimientos como el E.P. de Tacna (427% de sobrepoblación), el E.P. de Camaná (426%) y el E.P. de Arequipa (270%).

Esta situación genera violencia intramuros, control territorial de organizaciones criminales desde los penales, proliferación de antenas de comunicación ilegales —decomisadas en operativos como el realizado en el penal Miguel Castro Castro— y una tasa de reincidencia que el INPE busca reducir mediante censos y programas de resocialización, pero cuyos resultados son aún insuficientes. El Decreto Supremo N.°

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

019-2025-JUS ordenó un plan de reordenamiento en penales de Puno para reducir el hacinamiento, trasladando internos de alta peligrosidad a Challapalca, pero estas medidas fueron coyunturales y no modifican la estructura normativa del Código de Ejecución Penal.

Respecto del tratamiento en materia penitenciaria, el artículo 139, inciso 22, de la Constitución Política del Perú dispone que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. En desarrollo de este mandato, los artículos 68 a 71 del Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-2021-JUS, establecen que el tratamiento penitenciario debe ser individualizado y grupal, partir de un estudio integral del interno y dar lugar a un diagnóstico, pronóstico criminológico y programa individual de tratamiento. Asimismo, el artículo 118 del citado Código regula la intervención del Órgano Técnico de Tratamiento.

No obstante, la regulación vigente no precisa suficientemente el contenido mínimo del programa individual, la periodicidad de sus evaluaciones, los indicadores para medir los avances ni las responsabilidades específicas de los profesionales que participan en su ejecución. Ello puede ocasionar que el tratamiento se desarrolle mediante actividades generales o aisladas, sin responder adecuadamente a las necesidades psicológicas, educativas, familiares, laborales y sanitarias de cada persona privada de libertad.

Esta insuficiencia resulta especialmente relevante respecto de los adultos jóvenes de dieciocho a veintiún años. En la Sentencia 2/2026, recaída en los expedientes acumulados N 00008-2025-PI/TC, 00012-2025-PI/TC, 00014-2025-PI/TC y 00023-2025-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la incorporación de adolescentes de dieciséis y diecisiete años al sistema penal ordinario. Sin embargo, en sus fundamentos 249 y 250 reconoció que es constitucionalmente válido establecer medidas penitenciarias especiales para adultos jóvenes desde los dieciocho años.

Asimismo, el sistema penitenciario peruano enfrenta condiciones que dificultan la efectividad de los procesos de resocialización. En mayo de 2026, los establecimientos penitenciarios registraban 105 939 personas privadas de libertad frente a una capacidad de 41 764 plazas, lo que representaba una sobrepoblación de 154%. A ello se suma que, en julio de 2026, cerca de 29 mil internos participaban en actividades laborales y más de 16 mil cursaban estudios, lo que evidencia la relevancia del trabajo y la educación como componentes del tratamiento, pero también la necesidad de ampliar y adecuar estas intervenciones a los perfiles y necesidades de cada interno.

La continuidad del tratamiento después de la liberación también presenta desafíos. En mayo de 2026 se registraban 4 088 liberados activos en establecimientos de Medio Libre, de los cuales el 80% cumplía con apersonarse para continuar su tratamiento postpenitenciario. Asimismo, las acciones recientes de capacitación dirigidas a liberados muestran la importancia de reforzar la empleabilidad y el emprendimiento como herramientas para su reinserción social.

En consecuencia, el problema radica en la necesidad de fortalecer tanto el tratamiento penitenciario individualizado como el apoyo postpenitenciario, asegurando que la educación, el trabajo, la atención especializada y la preparación para la libertad tengan continuidad mediante capacitación, empleo y acompañamiento después del egreso, reduciendo así los factores asociados con la reincidencia.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **En materia de prevención, investigación, persecución y sanción**

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N.° 0006-2024-AI/TC (agosto de 2025), ha ratificado que la investigación preliminar del delito está a cargo de la Policía Nacional del Perú con la conducción jurídica del Fiscal, conforme al artículo 330 del Nuevo Código Procesal Penal, y que el informe policial es de carácter no vinculante, preservando el rol conductor del Ministerio Público bajo el artículo 159.4 de la Constitución Política del Estado; sin embargo, esta misma sentencia evidencia tensiones institucionales que deben ser resueltas normativamente. El Nuevo Código Procesal Penal no ha incorporado mecanismos de inteligencia policial especializada contra la criminalidad organizada que operen con independencia funcional respecto a la investigación fiscal ordinaria, ni ha establecido plazos diferenciados para la investigación de delitos de extorsión, sicariato, minería ilegal y ciberdelincuencia que contemplen la complejidad probatoria de estos fenómenos.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.° 0008-2021-AI/TC (noviembre de 2024) ha reafirmado que la seguridad ciudadana implica un conjunto de actuaciones de prevención, investigación y combate del delito que lleva a cabo la PNP para garantizar que la ciudadanía no se vea amenazada por la delincuencia común ni por la criminalidad organizada, y que el orden interno equivale al orden policial, abarcando la seguridad ciudadana, la estabilidad de la organización política y el resguardo de instalaciones públicas esenciales; no obstante, el Código Penal Militar Policial, Decreto Legislativo N.° 1094, no ha sido actualizado para contemplar la participación de la Policía Nacional en operaciones contra mercados ilícitos de alta complejidad que requieren coordinación con Fuerzas Armadas en zonas de emergencia, ni existe una regulación integral de la cadena de custodia digital para evidencia obtenida mediante geolocalización, ciberinteligencia o intervención de telecomunicaciones.

- **En materia de responsabilidad administrativa de las personas jurídicas**

Cabe señalar también, que la Ley N.° 30424, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, tampoco ha sido adecuada para establecer responsabilidad objetiva de empresas que —de forma dolosa o por omisión de controles— facilitan la minería ilegal, la extorsión sistémica o la ciberdelincuencia, limitándose a un catálogo cerrado de delitos que no contempla las nuevas modalidades delictivas de criminalidad organizada.

En síntesis, el Perú enfrenta una convergencia de amenazas criminales —extorsión, sicariato, ciberdelincuencia, minería ilegal, tráfico de drogas— que operan con rentabilidad superior a la economía formal, estructuras transnacionales, penetración en el sistema penitenciario y cooptación de sectores económicos e institucionales. El marco normativo vigente, compuesto por el Código Penal (D.Leg. N.° 635), el Nuevo Código Procesal Penal (D.Leg. N.° 957), el Código de Ejecución Penal (D.Leg. N.° 654), el Código Penal Militar Policial (D.Leg. N.° 1094), la Ley N.° 30096, el D.Leg. N.° 1182 y la Ley N.° 32490, presenta vacíos estructurales que impiden una respuesta estatal eficaz, coordinada y disuasiva. La reforma no es una opción política, sino una imperiosa necesidad de seguridad nacional.

- **En materia de inafectación de derechos registrales para la inscripción de medidas cautelares, medidas limitativas de derecho y actos derivados de procesos penales y de extinción de dominio**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Desde la implementación progresiva del Nuevo Código Procesal Penal, se identificó en sede registral la existencia de una dificultad vinculada al tratamiento de los derechos registrales aplicables a los mandatos judiciales emitidos dentro de procesos penales.

El Código de Procedimientos Penales (Ley N.° 9024) contemplaba disposiciones específicas que permitían la inscripción de determinadas medidas judiciales sin exigencia de pago de derechos registrales; sin embargo, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N.° 957, Nuevo Código Procesal Penal, dicha regulación no fue incorporada expresamente.

Esta situación generó la necesidad de establecer una regla general que permita garantizar que las decisiones judiciales adoptadas en el marco de investigaciones y procesos penales puedan acceder oportunamente al Registro, evitando que la exigencia de pago de tasas registrales constituya una limitación para la eficacia de las medidas dispuestas por los órganos jurisdiccionales.

Así pues, puede apreciarse la problemática existente en sede registral, respecto a la determinación de derechos registrales en la calificación de mandatos judiciales expedidos dentro de la vigencia del nuevo Código Procesal Penal –norma que, a diferencia del Código de Procedimientos Penales, no contiene una disposición que permita excluir del hecho generador imponible a las tasas registrales–, por lo que resulta necesario modificar el referido cuerpo normativo a fin de incorporar tal medida de inafectación, máxime teniendo en cuenta que el Nuevo Código Procesal Penal entró en vigor, de manera integral, con fecha 15 de junio de 2021, siendo el marco normativo pertinente para dictar dentro de un proceso penal, medidas tales como: incautación, embargo, extinción de dominio, inhabilitación, interdicción, pérdida de patria potestad, entre otras, las que deben ser registradas en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – Sunarp.

En esa línea de razonamiento, se debe señalar que, como regla general, la solicitud de inscripción registral se encuentra afecta al pago de una tasa que constituye requisito de admisibilidad del título y que ha sido regulada por Decreto Supremo; por lo que su cumplimento es verificado por el registrador público como parte del ejercicio de su función calificadora.

Así, la posibilidad de exceptuar del pago de un tributo, como es una tasa, o establecer que dicho proceso se encuentra fuera del hecho generador imponible a través de la inafectación, solo puede determinarse por Decreto Supremo o Ley, según corresponda, de conformidad con el principio de legalidad previsto en la Norma IV del Título Preliminar del TUO del Código Tributario.

- **En materia de especialización y articulación de la investigación fiscal de extorsión, sicariato, secuestro y otros delitos vinculados al crimen organizado.**

Por otro lado, tomando en consideración que la criminalidad violenta muestra un crecimiento sostenido alarmante en el Perú. Entre los años 2022 y 2025, las denuncias por extorsión crecieron a una tasa anual compuesta del 33.8% (98,890 casos), el sicariato aumentó un 22.8% (722 casos) y el secuestro subió un 13.1% (19,224 casos). Esta tendencia criminal se mantiene alta durante el año 2026.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Estas conductas ilícitas no constituyen hechos aislados. Son manifestaciones ejecutadas por estructuras delictivas complejas (bandas y organizaciones criminales). Por lo tanto, perseguir el delito individual de manera aislada resulta insuficiente; la respuesta fiscal eficaz exige investigar el fenómeno penal de forma integral.

El problema central radica en que el marco normativo vigente genera en el ámbito fiscal una especialización dispersa y una posible superposición de competencias para investigar extorsiones, sicariatos y secuestros cometidos por organizaciones criminales. En paralelo, el Decreto Legislativo N.º 1735 asigna algunos delitos conexos al Subsistema Especializado contra la Extorsión (SEEDC) cuando se vinculan a fines extorsivos, lo cual requiere una articulación para el adecuado funcionamiento de este último y del Sistema Fiscal Especializado de Crimen Organizado.

Por lo que, se debe también destacar, la sobresaturación de calificaciones jurídicas por el delito de organización criminal, los cuales demandan una adecuada organización y gestión de los servicios de justicia en el ámbito fiscal, para su mejor clasificación y tratamiento, evitando una sobrecriminalización de conductas que podrían ser resultar a través de una calificación eficiente otro tipo de delitos como por ejemplo el de banda criminal.

- **En materia de fortalecimiento del régimen de extinción de dominio y recuperación de activos vinculados al crimen organizado.**

Se ha identificado una alarmante pérdida de capacidad del Estado para desfinanciar al crimen organizado, lo que ha generado un efecto de "re-financiamiento" de las estructuras delictivas. Según los registros de la Fiscalía Especializada en Extinción de Dominio (FEED), al comparar el periodo de enero a mayo de 2025 con el mismo periodo de 2026, el desfinanciamiento del crimen organizado habría caído de S/ 43,128,082.24 a solo S/ 23,782,257.33. Dicha reducción del 44.8% en la efectividad implicaría aproximadamente 20 millones de soles.

Este debilitamiento económico estatal coincide con el auge de delitos de alta renta. Las denuncias por extorsión alcanzaron un pico histórico de 14,206 casos en el primer semestre de 2025, lo que representa un incremento del 29.1% respecto al año anterior (Fuente: Ministerio Público [MP]). Asimismo, la criminalidad ha migrado hacia el uso de activos virtuales y criptoactivos, los cuales, debido a su extrema volatilidad y falta de regulación para su incautación inmediata, se disipan o pierden valor antes de que el Estado pueda asegurar su decomiso definitivo.

- **Equipos conjuntos para la investigación internacional del delito**

La delincuencia organizada ha adquirido un enfoque transnacional, por tanto, ha dejado de ser, en la región y en el mundo, un fenómeno compuesto por redes aisladas que: operan en determinadas jurisdicciones. La evidencia demuestra que organizaciones de distinto origen y especialización comparten infraestructura logística y operativa, rutas, operadores financieros, mercados ilícitos donde lavar los productos de su actividad delictiva; incluso, se potencian entre sí, mediante la combinación de sus diferentes conocimientos y actividades previas.

Los Equipos Conjuntos de Investigación Internacional del Delitos (ECID) constituyen uno de los principales mecanismos de cooperación judicial internacional para la investigación de la criminalidad organizada transnacional. Su principal ventaja radica en permitir que las autoridades competentes de dos o más Estados desarrollen

investigaciones coordinadas bajo una planificación común, facilitando el intercambio directo de información, la obtención de elementos de convicción y la ejecución concertada de diligencias de investigación.

- **Fortalecimiento a las Fiscalías de Turno en la investigación de delitos comunes y en flagrancia delictiva**

Las cifras a nivel nacional exponen una crisis de inoperatividad y un alto nivel de impunidad en la efectividad procesal de las Unidades de Flagrancia Delictiva:

- Periodo septiembre - diciembre 2025: De 1,585 personas detenidas en flagrancia delictiva a nivel nacional, solo 1 persona fue sentenciada.
- Periodo enero - junio 2026: De 3,589 personas detenidas en flagrancia delictiva a nivel nacional, solo 1 persona fue sentenciada.
- La flagrancia delictiva procesada vía Proceso Inmediato está jurídicamente diseñada únicamente para delitos menores y de simple resolución, exigiéndose dos presupuestos:
- Evidencia delictiva autosuficiente y flagrante.
- Simplicidad procesal que no requiera pericias ni múltiples diligencias.

La propia Ley N.° 32348, Ley del Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva, reconoce esta limitación al exceptuar expresamente delitos como terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas y crimen organizado.

Los delitos de alta peligrosidad, tales como extorsión, secuestro y sicariato, no se agotan con la detención del ejecutante en flagrancia, dado que suelen ser cometidos por estructuras u organizaciones criminales, la investigación exige profundizar y realizar actos complejos en el proceso común para desarticular la red criminal y no limitarse al capturado. Por tanto, queda claro que tramitar estos casos bajo el alcance de la flagrancia delictiva propicia la impunidad del resto de la organización.

- **Fortalecimiento y modernización del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a pena privativa de libertad efectiva - Ley de RENADESPPLE.**

La evolución de la criminalidad y las nuevas necesidades de información del Estado en materia de seguridad ciudadana hacen necesario utilizar de manera óptima la información que administra el RENADESPPLE, adecuándose a las actuales exigencias tecnológicas y de gestión de información; por ello, es necesaria la aprobación de una Ley que fortalezca sus capacidades, competencias y funciones con lo cual se pretende constituir a este gran registro en la principal fuente de información interinstitucional, inmediata e integrada sobre adultos detenidos e internos en establecimientos penitenciarios; adolescentes en conflicto con la ley penal detenidos e internos en centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación; y, los sentenciados a pena privativa de libertad efectiva; generando conocimiento que contribuya a la toma de decisiones basadas en evidencia; para la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias en materia de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva - RENADESPPLE, se constituye como fuente de información para los operadores de justicia que intervienen en la investigación penal, permitiendo identificar factores de riesgo asociados a la

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

reincidencia y habitualidad delictiva, aspecto que a su vez posibilita la imposición de medidas coercitivas personales y penas privativas de libertad más severas de acuerdo al marco penal normativo vigente y con pleno respeto de los derechos fundamentales, ponderando por sobre todas las cosas la protección a los intereses ciudadanos alejando del espectro social a los malos elementos para la consolidación de la paz social.

Cabe indicar que la Reincidencia ataca la falla de la resocialización penal, situación que origina que el agente del delito volvió a delinquir tras ser condenado, mientras que la habitualidad ataca el perfil criminológico del delincuente, que lo impulsa a seguir cometiendo delitos repetidamente y de forma constante, por dicha razón es importante que ambas figuras sean tomadas en cuenta de forma imperativa en la persecución penal, para lo cual se debe poner a disposición de los operadores de justicia, entiéndase Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial una herramienta tecnológica de información que, a su vez, no permita que los delincuentes recurrentes reciban un trato benigno y reservado para delincuentes primarios.

- **Objetivo de la regulación**

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto fortalecer la seguridad ciudadana y penitenciaria, el orden interno y el orden público, mediante la modificación integral del marco normativo penal, procesal penal, de ejecución penal, militar policial, de delitos informáticos, de geolocalización, de extorsión y sicariato en el transporte, y de minería ilegal, con la finalidad de optimizar y articular las etapas de prevención, investigación, persecución, juzgamiento y sanción penal de la delincuencia común, la criminalidad organizada y los mercados ilícitos, en estricto respeto de los derechos fundamentales y garantías constitucionales.

Dentro de los objetivos de la presente regulación es fortalecer la respuesta penal sustantiva frente a la criminalidad organizada y los mercados ilícitos, optimizar el proceso penal y la investigación del delito, reestructurar el sistema de ejecución penal y seguridad penitenciaria, actualizar el marco de seguridad y orden interno, así como fortalecer la regulación de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas y la persecución patrimonial, modernizar la lucha contra la cibercriminalidad, articular la respuesta integral contra la extorsión, el sicariato y la minería ilegal.

En materia de tratamiento penitenciario, se busca que la evaluación integral del interno se traduzca en un programa individual que responda a sus características, necesidades, capacidades y factores de protección, y que sea objeto de seguimiento y actualización durante la ejecución de la pena. Este objetivo desarrolla los artículos 68, 69 y 70 del Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal, que establecen respectivamente la finalidad resocializadora del tratamiento, su carácter individualizado y grupal y la necesidad de efectuar un estudio integral que permita formular un diagnóstico y pronóstico criminológico.

Asimismo, se busca fortalecer el tratamiento diferenciado de los adultos jóvenes de dieciocho a veintiún años. Esta diferenciación se sustenta en la Sentencia 2/2026 del Tribunal Constitucional, cuyos fundamentos 249 y 250 reconocen expresamente que el legislador puede establecer un régimen penitenciario especial para adultos jóvenes desde los dieciocho años, sin extenderlo a los adolescentes menores de edad.

En materia postpenitenciaria, el objetivo es asegurar la continuidad del proceso de resocialización durante la transición hacia la vida en libertad. El artículo 139 del Texto

Único Ordenado del Código de Ejecución Penal establece que la asistencia postpenitenciaria tiene como finalidad apoyar al liberado en su reincorporación a la sociedad y complementar las acciones realizadas durante el tratamiento; asimismo, los artículos 140 a 142 contemplan una intervención interdisciplinaria, apoyo para la obtención de trabajo y coordinación con entidades públicas y privadas.

Por otro lado, el objetivo de la propuesta es establecer una regla de inafectación del pago de los derechos registrales aplicables a los mandatos y medidas judiciales dictados en el marco de investigaciones y procesos penales y de extinción de dominio, a fin de garantizar su inscripción oportuna en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), evitando que la exigencia del pago de tasas registrales constituya una barrera para la ejecución y eficacia de las decisiones judiciales y, con ello, contribuir al adecuado desarrollo de la función jurisdiccional y de la persecución penal.

En relación a la especialización y articulación de la investigación fiscal, la problemática identificada dentro del ámbito fiscal evidencia la necesidad de establecer un criterio de delimitación de competencias interna, basado no únicamente en el delito individual objeto de investigación, sino también en la existencia o inexistencia de una organización criminal organizada o banda criminal cuya investigación podría desarrollarse de manera integral bajo el ámbito de las Fiscalías Especializadas contra la Criminalidad Organizada, incluyendo el ámbito competencial material y procesal del Subsistema Especializado en Extorsión y Delitos Conexos, en lo que corresponde al Ministerio Público, a fin de preservar la unidad de la investigación y permitir la identificación y desarticulación de la estructura criminal.

La regulación para la implementación del sistema fiscal de recuperación de activos tiene como objetivo primordial fortalecer el rol conductor del Ministerio Público en la persecución patrimonial, garantizando que el titular de la acción penal cuente con las facultades legales para asfixiar económicamente al crimen organizado de forma oportuna. De manera que busca restablecer la agilidad en la recuperación de activos mediante la ejecución de medidas cautelares inmediatas y alinear la normativa peruana con los estándares de la OCDE y organismos internacionales que priorizan «seguir el dinero» como la estrategia más efectiva contra la inseguridad ciudadana.

Por otro lado, la conformación de equipos conjuntos para la investigación internacional del delito responde a la necesidad de armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales aplicables, dotar de un marco normativo integral a los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI), establecer reglas claras para su organización y funcionamiento, y brindar seguridad jurídica a las autoridades competentes encargadas de su constitución y ejecución.

En relación al fortalecimiento a las Fiscalías de Turno en la investigación de delitos comunes y en flagrancia delictiva, el objeto de la regulación es la modificación de la Ley 32348, que crea el sistema nacional de justicia especializado en flagrancia delictiva.

En lo que respecta al fortalecimiento y modernización del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a pena privativa de libertad efectiva - Ley de RENADESPPLE, se requiere la aprobación de una Ley que fortalezca las capacidades, competencias y funciones del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva – RENADESPPLE, que permita mejorar la administración del sistema de información; permitiendo que se convierta en principal fuente de

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

información interinstitucional e integrada sobre adultos detenidos e internos en establecimientos penitenciarios; adolescentes en conflicto con la ley penal detenidos e internos en centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación; y, los sentenciados a pena privativa de libertad efectiva; generando conocimiento que contribuya a la toma de decisiones basadas en evidencia; para la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias en materia de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad. Asimismo, se constituye como fuente de información para los operadores de justicia que intervienen en la investigación penal, que permita identificar factores de riesgo asociados a la reincidencia y habitualidad delictiva.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  - Decreto Legislativo N.° 635, Código Penal y Decreto Legislativo N.° 957, Nuevo Código Procesal Penal; involucrando también lo concerniente a la conversión de pena y la aplicación de mecanismos de simplificación procesal para delitos violentos o pluriofensivos.
  - Código de Ejecución Penal; y Decreto Legislativo N.° 1094, Código Penal Militar Policial;
  - Ley N.° 32490, Ley que establece medidas extraordinarias contra los delitos de extorsión y sicariato en las empresas de transporte público y transporte de mercancías, así como, en lo concerniente al Subsistema Especializado contra la Extorsión y sus Delitos Conexos, creado por Decreto Legislativo N.° 1735.
  - Decreto Legislativo N.° 1182, Decreto Legislativo que regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación, en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado;
  - Decreto Legislativo Nº 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y el Decreto Legislativo Nº 1688, Decreto Legislativo que regula obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en relación con las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles;
  - Ley N.° 30096, Ley de Delitos Informáticos;
  - Ley N.° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional;
  - Ley N.° 32332, Ley que implementa la plataforma Denuncia Digital para el registro de denuncias digitales por delitos contra el patrimonio, y las leyes especiales en materia de minería ilegal.

  Y otras normas conexas como:

  - Decreto Legislativo N.° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y Decreto Legislativo N.° 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas;
  - Ley Nº 32329, Ley que autoriza la fabricación y la comercialización de uniformes de la Policía Nacional del Perú a proveedores registrados;
  - Modificación del marco normativo en materia de seguridad ciudadana, infraestructura y equipamiento para mejorar la capacidad operativa de los servicios policiales, la formación, salud policial, investigación y criminalística; incluyendo mecanismos de colaboración, interoperabilidad y actuación conjunta

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

con las entidades de los tres niveles de gobierno.

Se pretende modificar el Decreto Legislativo N.° 635, Código Penal, en donde se buscará incrementar el marco punitivo de algunos delitos que tengan incidencia con la seguridad ciudadana y la criminalidad organizada, pero también ampliar el catálogo de delitos, ya se brindando autonomía a algunas agravantes, ampliando las agravantes o generando nuevas figuras legales. La lucha contra el crimen organizado requiere del empleo de todas las diversas herramientas del delito que se tengan al alcance.

También se buscará modificar el Decreto Legislativo N.° 957, Nuevo Código Procesal Penal, procurando modificaciones en los plazos, ampliando las facultades de la policía y fiscalía para la realización de sus actos de investigación, que les permita desarrollar una labor más eficiente. En ese sentido, dicho Código adjetivo se modificará con el objeto de fortalecer la articulación interinstitucional entre el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú en la investigación.

La propuesta de modificación del artículo 471 del Nuevo Código Procesal Penal busca fortalecer la respuesta penal frente a delitos de especial gravedad y lesividad, incorporando expresamente al sicariato, secuestro y extorsión entre los supuestos en los que no procede la reducción de pena por terminación anticipada. Si bien esta institución constituye un mecanismo legítimo de simplificación procesal que favorece la celeridad y economía procesal, el ordenamiento ya reconoce que el beneficio de reducción de pena no tiene carácter absoluto, estableciendo exclusiones para determinados delitos y supuestos vinculados con criminalidad organizada. En ese marco, resulta jurídicamente viable establecer restricciones adicionales respecto de ilícitos que, por su naturaleza y modalidad comisiva, involucran violencia, amenaza o una grave afectación de bienes jurídicos fundamentales.

La medida busca, por tanto, preservar una relación proporcional entre la gravedad del delito y el beneficio premial asociado a la terminación anticipada, evitando que delitos como el sicariato, secuestro y extorsión, que contemplan elevadas penas y presentan un significativo impacto en la seguridad ciudadana, accedan automáticamente a una reducción adicional de pena. La propuesta no desconoce la utilidad de la terminación anticipada como mecanismo de celeridad procesal, sino que delimita el beneficio punitivo en determinados supuestos de especial lesividad, fortaleciendo la función preventiva de la pena y la coherencia de la política criminal frente a delitos graves y violentos.

Asimismo, se propone modificar los artículos 24 y 39 del Nuevo Código Procesal Penal: el artículo 24, para incorporar expresamente reglas de competencia de jueces especializados de alcance nacional respecto de determinados delitos vinculados con organizaciones criminales y bandas criminales; y el artículo 39, para incorporar como supuesto de transferencia de competencia la existencia de amenazas, intimidación, presión o coacción que puedan comprometer objetivamente la independencia o imparcialidad del órgano jurisdiccional.

Adicionalmente, resulta necesario modificar determinadas disposiciones del Nuevo Código Procesal Penal vinculadas con la obtención y aseguramiento oportuno de fuentes de prueba, particularmente los artículos 218 al 220, sobre exhibición forzosa e incautación, a fin de facilitar la recopilación inmediata de documentos, registros, soportes y demás información relevante para la investigación, evitando su pérdida, ocultamiento, alteración o destrucción.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

De igual manera, corresponde precisar el régimen de las medidas limitativas de derechos previsto en los artículos 202 y 203, así como en los artículos 230 y 231 del Nuevo Código Procesal Penal, diferenciando, en materia de secreto de las comunicaciones, el contenido de la comunicación, como núcleo de protección sujeto a autorización judicial, de los datos derivados o externos de esta, tales como datos de tráfico, identificación, conexión o localización, respecto de los cuales resulta necesario establecer reglas claras y diferenciadas de acceso para fines de investigación. En ese marco, de igual manera, resulta necesario desarrollar normativamente los alcances constitucionales de la medida restrictiva de allanamiento en contextos de estado de emergencia, precisando sus supuestos de procedencia, condiciones, límites y garantías para su aplicación, en concordancia con el marco constitucional vigente.

En cuanto, a la restricción de la conversión de penas privativas de libertad, la propuesta busca reducir los umbrales de pena que permiten acceder a determinadas modalidades de conversión de penas privativas de libertad, estableciendo como límite siete (7) años en los supuestos actualmente sujetos a umbrales superiores. La medida responde a la necesidad de asegurar una mayor correspondencia entre la gravedad de la conducta delictiva, la pena impuesta y la modalidad de su cumplimiento, especialmente respecto de delitos cometidos mediante violencia o amenaza. Si bien la conversión constituye un mecanismo excepcional orientado a racionalizar el uso de la prisión y favorecer alternativas al encarcelamiento, su procedencia debe encontrarse delimitada para evitar que condenas de significativa gravedad puedan ser sustituidas por modalidades alternativas de cumplimiento, por lo que la propuesta redefine los límites de la conversión y de otros mecanismos de simplificación procesal para impedir su aplicación en ilícitos de alta lesividad como el sicariato, el secuestro y la extorsión. Esta delimitación estratégica permite reservar las salidas alternativas exclusivamente para condenas menores, garantizando que la respuesta penal responda a la gravedad del hecho y preserve una relación de estricta proporcionalidad con los mecanismos alternativos.

En ese sentido, la reducción de los umbrales permitiría reservar estos mecanismos para condenas menores y evitar su aplicación respecto de delitos que, por su gravedad y nivel de afectación de bienes jurídicos, requieren una respuesta penal más intensa. La medida debe, asimismo, guardar correspondencia con los principios de proporcionalidad, individualización judicial y resocialización, así como considerar las condiciones institucionales y presupuestales necesarias para la implementación efectiva de la vigilancia electrónica personal. Con ello, se busca fortalecer la eficacia de la respuesta penal y mantener el carácter excepcional de las modalidades alternativas de cumplimiento de la pena.

Se pretende modificar el Decreto Legislativo N.° 654, Código de Ejecución Penal, procurando implementar nuevas normas que garanticen la seguridad al interior de los penales, y el control en los establecimientos penitenciarios, mediante medidas sobre la gestión de visitas, el ingreso y acceso a los penales, la seguridad de las comunicaciones, así como la implementación de mecanismos que refuercen la prevención de nuevos delitos, pero que también garanticen la resocialización de los reclusos, a fin de evitar escenarios donde prolifere la alteración de la seguridad, el orden y la disciplina. Se debe reforzar el control sobre los establecimientos penitenciarios y el tratamiento resocializador. De manera concreta, entre otras medidas, se reforzará el marco normativo del régimen cerrado especial aplicable a las personas privadas de libertad de alta peligrosidad, fortaleciendo las disposiciones sobre control y seguridad penitenciaria, régimen de visitas, comunicaciones, ingreso y

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

permanencia en los establecimientos penitenciarios, entre otros aspectos vinculados a dicho régimen.

La gestión y concesión de beneficios penitenciarios a internos de alta peligrosidad debe ser evaluada conforme la actual situación penitenciaria, debido a que impacta y compromete gravemente la seguridad ciudadana cuando se trata de la liberación de criminales de alta peligrosidad. En principio, se identifica una desconexión entre el tratamiento penitenciario y la realidad del interno considerando que el tratamiento penitenciario es un componente esencial que debe partir de un estudio integral del interno. Sin embargo, la realidad del sistema revela una brecha operativa insostenible debido al hacinamiento por lo que ninguno de los principales servicios de tratamiento del INPE alcanza una cobertura que sobrepase el 50%. Esta limitación impide una intervención de manera homogénea y oportuna sobre los factores asociados a la reincidencia antes de liberar a un interno. Otorgar beneficios de libertad anticipada sin una evaluación científica exhaustiva, en un sistema donde más de la mitad de los internos no accede a tratamiento efectivo, equivale a trasladar un riesgo criminológico directo a la sociedad.

La experiencia penitenciaria demuestra que los internos de alta peligrosidad vinculados a la criminalidad organizada (como extorsión, sicariato y secuestro) presentan una baja adherencia a los procesos de resocialización. Al contrario, muchos de ellos mantienen activos sus vínculos, comunicaciones y dinámicas delictivas intramuros, llegando a coordinar atentados y extorsiones desde los propios recintos. En este contexto, el ordenamiento jurídico no puede aplicar las mismas reglas de progresión en el tratamiento o beneficios a delincuentes comunes que a agentes de alta lesividad. Por ello, resulta indispensable modificar el Decreto Legislativo N.° 654 para garantizar que los beneficios penitenciarios se gestionen bajo un estricto enfoque de administración de riesgos.

La llamada "puerta giratoria" es el reflejo de un sistema procesal penal cuyas herramientas de simplificación y conversión de penas han sido instrumentalizadas por la delincuencia de alta lesividad para eludir el encarcelamiento efectivo. Para cerrar estos espacios de impunidad, la propuesta legislativa se justifica en que los mecanismos de simplificación favorecen la celeridad procesal, pero su aplicación no puede ser absoluta ni premiar la comisión de ilícitos que destruyen vidas. Permitir que delincuentes procesados por sicariato, secuestro y extorsión accedan automáticamente a una reducción acumulativa de hasta un sexto de la pena desnaturaliza la justicia premial. El proyecto delimita de manera expresa la prohibición de este beneficio para estos tres delitos de especial lesividad, preservando el principio de proporcionalidad entre la gravedad de la conducta y la sanción efectiva, y enviando un mensaje disuasivo contundente.

En ese sentido, el planteamiento a nivel penal y procesal penal se centra en evitar la "puerta giratoria" del sistema de justicia, por lo que resulta necesario modificar normas penales y procesales que fomenten una rápida liberación, en respuesta a la falta de emisión de sentencias rápidas, evitando, además, el otorgamiento de libertades anticipadas que promuevan la impunidad.

Se pretende reforzar mediante modificaciones el Decreto Legislativo N.° 1094, Código Penal Militar Policial, considerando que los delitos de función de estos ahora se verán en la jurisdicción militar, corresponde reforzar este cuerpo normativo a efecto de que se garantice la sanción y justicia, no se podrá luchar contra el crimen organizado, si los miembros de la policía no se comportan en respeto estricto de sus propias leyes.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Otra de las normas donde es necesario realizar modificaciones es en la Ley N.° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional; el objetivo de la modificación es ampliar el marco de los delitos por los que se viene sancionando a la persona jurídica, pero también buscar garantizar que las personas jurídicas sean sancionadas por su intervención indebida en la comisión de un delito. La actual legislación resulta insuficiente y pone demasiadas restricciones para sancionar a las personas jurídicas, es indispensable poder establecer un marco legal que armonice las consecuencias accesorias del código penal y las sanciones que se aplican en esta ley.

Otro de los aspectos indispensables a modificar viene a ser lo relativo a las nuevas tecnologías e informáticas por tal motivo se propone intervenir en la Ley N.° 30096, Ley de Delitos Informáticos y el Decreto Legislativo N.° 1182, Decreto Legislativo que regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación, en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado; se buscará actualizar los delitos que se contienen incorporando las nuevas formas, recordemos que el aspecto tecnológico es uno de los más dinámicos y constantemente requiere nuevas formas de persecución y sanción del delito.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Asimismo, se modificará la Ley N.° 32490, Ley que establece medidas extraordinarias contra los delitos de extorsión y sicariato en las empresas de transporte público y transporte de mercancías; La seguridad ciudadana se ve atacada en el transporte público de manera constante, es necesario que podamos ampliar los alcances de esta y ampliemos el marco punitivo.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

Además, en materia de especialización y articulación de la investigación fiscal de extorsión, sicariato, secuestro y otros delitos vinculados al crimen organizado, la propuesta está orientada a contemplar que las FECOR sean fortalecidas mediante la organización especializada que investiga casos de organizaciones criminales y bandas criminales para los delitos de secuestro, extorsión y sicariato además de sus delitos conexos, actualmente comprendidos dentro del modelo del Subsistema Especializado en Extorsión y Delitos Conexos, sin alterar sus alcances, pero permitiendo a la FECOR poder efectuar un despliegue operativo eficiente de sus fiscalías que adecue de manera óptima los servicios de persecución del delito desde la óptima fiscal, lo cual implique efectuar una evaluación de la competencia material respectiva.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Al respecto, resulta necesario fortalecer la continuidad operativa y articulación interinstitucional del Subsistema, garantizando una actuación coordinada entre las entidades involucradas, a fin de asegurar una respuesta especializada, oportuna y eficaz frente a los delitos de extorsión y sus delitos conexos. Cabe precisar que el Subsistema Especializado en Extorsión se implementará progresivamente en los distritos judiciales previstos conforme al calendario que se apruebe, por lo que resulta indispensable contar con un marco normativo sólido, coherente y articulado que garantice su sostenibilidad, adecuada implementación y funcionamiento.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Por su parte, respecto del tratamiento penitenciario, la regulación tiene por objetivo fortalecer el mencionado tratamiento y la asistencia postpenitenciaria de las personas adultas privadas de libertad, mediante intervenciones individualizadas, multidisciplinarias y continuas que hagan efectiva la finalidad de reeducación, rehabilitación y reincorporación social prevista en el artículo 139, inciso 22, de la Constitución. En concordancia con los artículos 68 a 70 del Texto Único Ordenado del

Código de Ejecución Penal, se busca que cada interno cuente con un tratamiento acorde con sus características, necesidades y capacidades, sujeto a evaluación y actualización periódica.

Asimismo, se pretende reforzar el tratamiento diferenciado de los adultos jóvenes de dieciocho a veintiún años, conforme a los fundamentos 249 y 250 de la Sentencia 2/2026 del Tribunal Constitucional, y asegurar que la asistencia postpenitenciaria complemente el tratamiento mediante acciones de preparación para la libertad, acceso al empleo, alojamiento y articulación con entidades públicas y privadas, favoreciendo una reinserción social sostenible.

Además, se modificarán y/o regularán normas vinculadas a la minería ilegal, puesto que, resulta indispensable afianzar la lucha de los operadores de justicia y de otros actores contra la criminalidad organizada vinculada a dicho delito pluriofensivo, que tiene como una de sus principales fuentes de financiamiento la actividad minera ilegal y otros delitos conexos que diversifican su accionar.

Asimismo, es importante precisar que, también existen normas de carácter administrativo vinculadas a los marcos legales antes descritos, que tienen por finalidad complementar y reforzar las acciones de seguridad ciudadana, investigación, procesamiento, persecución y sanción penal, cuya naturaleza articulan de manera idónea y pertinente, para fortalecer la lucha contra la delincuencia y criminalidad organizada, resultando pertinente tenerlas en consideración en estricta vinculación con las materias citadas.

- **Modificación del Decreto Legislativo N.° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, para restituir las facultades de inspección e intervención de la PNP en zonas primarias aduaneras.**

Se propone modificar el Decreto Legislativo N.º 1241, a fin de restituir y precisar las facultades de inspección e intervención de la Policía Nacional del Perú en las zonas primarias aduaneras, eliminando la restricción referida a determinadas áreas calificadas como "zona primaria restringida", en tanto dicha denominación no se encuentra desarrollada ni definida en la legislación aduanera. La modificación permitirá que la Policía Nacional del Perú, en el ejercicio de sus funciones de prevención e investigación del delito, pueda realizar las acciones que correspondan dentro de las zonas primarias aduaneras, de acuerdo con las competencias que le reconoce el ordenamiento jurídico y sin perjuicio de las funciones propias de la autoridad aduanera.

La modificación propuesta tiene por objeto fortalecer las capacidades de la Policía Nacional del Perú para prevenir, detectar e investigar el tráfico ilícito de drogas, garantizando el ejercicio de sus funciones constitucionales en todo el territorio nacional y eliminando restricciones que puedan limitar injustificadamente su intervención en las zonas primarias aduaneras cuando existan elementos que permitan advertir la posible comisión de un delito. Con ello se busca asegurar una respuesta policial oportuna y eficaz frente a las organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas, especialmente en aquellos espacios que, por sus características, pueden ser utilizados para el ingreso, salida o tránsito de sustancias ilícitas.

- **Modificación del Decreto Legislativo N.° 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.

Se propone modificar el Decreto Legislativo N.º 1126, a fin de precisar las disposiciones relativas a la recepción y destino de los insumos químicos, decomisados o hallados por la Policía Nacional del Perú en el marco de operativos contra el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, se establecerán mecanismos que permitan una adecuada coordinación entre la Policía Nacional del Perú y las entidades competentes para la recepción de dichos bienes y la ejecución de los procedimientos de traslado, tratamiento y disposición o destino final que correspondan, de acuerdo con su naturaleza y con las disposiciones legales aplicables.

La modificación tiene por objeto garantizar que los insumos químicos y productos fiscalizados intervenidos por la Policía Nacional del Perú sean recibidos, trasladados, custodiados, tratados y destinados de manera oportuna por parte de la SUNAT, segura y conforme a su naturaleza, evitando que permanezcan bajo condiciones que puedan generar riesgos para la seguridad, la salud o el medio ambiente, o que puedan ser desviados nuevamente hacia actividades vinculadas con la elaboración de drogas ilícitas.

- **Modificación del marco normativo en materia de seguridad ciudadana, infraestructura y equipamiento para mejorar la capacidad operativa de los servicios policiales, la formación, salud policial, investigación y criminalística; incluyendo mecanismos de colaboración, interoperabilidad y actuación conjunta con las entidades de los tres niveles de gobierno**

Se propone contar con un marco normativo unificado que permita que las entidades de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) puedan invertir no solo en seguridad ciudadana, infraestructura y equipamiento, sino también en otros componentes, aunque algunos no correspondan estrictamente al concepto tradicional de "seguridad ciudadana", contribuyen directamente a mejorar la prestación del servicio policial y, por esa vía, la seguridad ciudadana.

Considerando que la Policía Nacional del Perú constituye uno de los principales actores estatales responsables de la prevención y persecución del delito y de la prestación del servicio policial; sin embargo, presenta importantes brechas de infraestructura, equipamiento, tecnología y capacidad operativa que limitan su capacidad para responder de manera oportuna y adecuada a las necesidades de la población.

Estas brechas se manifiestan en diversos ámbitos de la función policial. En el caso de las comisarías básicas y especializadas, se advierten deficiencias en infraestructura, mobiliario, equipamiento informático, sistemas de comunicación y vehículos. Las limitaciones también se presentan en las oficinas y unidades de criminalística, que en determinados casos no cuentan con condiciones adecuadas de infraestructura ni con el equipamiento especializado necesario para el desarrollo de sus funciones; en los Departamentos de Investigación Criminal - DEPINCRI, donde diversas unidades funcionan dentro de otras dependencias policiales, evidenciándose restricciones de espacio e infraestructura; en las escuelas de formación policial, en las que se han identificado establecimientos que no reúnen condiciones adecuadas para el proceso formativo; y en las unidades policiales especializadas, donde persisten deficiencias de infraestructura y la existencia de equipamiento deteriorado, insuficiente u obsoleto. Del

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

mismo modo, las condiciones de infraestructura y equipamiento de determinados establecimientos de sanidad policial constituyen una limitación para la atención y recuperación oportuna del personal policial.

Asimismo, se contemplan disposiciones que fomenten la colaboración entre los gobiernos regionales, los gobiernos locales, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú con la finalidad de promover acciones, entre ellas la ejecución de inversiones, que permitan fortalecer la seguridad ciudadana y la lucha contra la criminalidad, dotando de mayor eficacia dichos espacios de coordinación.

- **Ley N.° 32329, Ley que autoriza la fabricación y la comercialización de uniformes de la Policía Nacional del Perú a proveedores registrados.**

La Ley N.° 32329, Ley que autoriza la fabricación y la comercialización de uniformes de la Policía Nacional del Perú a proveedores registrados, tiene la finalidad de prevenir su uso por personas ajenas a la institución policial.

Se propone considerar disposiciones que permitan la modificación del referido marco normativo, atendiendo la necesidad de fortalecer los mecanismos de control, supervisión y fiscalización efectiva.

Las referidas disposiciones deben permitir el fortalecimiento de la imagen de la Policía Nacional del Perú, asimismo que garanticen, de manera clara y precisa, la fiscalización de proveedores de diversos implementos para la institución policial, como los uniformes, entre otros, así como la aplicación de sanciones en caso de detectarse situaciones contrarias.

En ese sentido, se plantean modificaciones orientadas a dotar a la regulación de mayor claridad, coherencia y eficacia, adecuándola a las necesidades actuales y contribuyendo al cumplimiento efectivo de sus objetivos.

- **Implementación del Sistema Fiscal de recuperación de activos**

La propuesta legislativa establece que el Ministerio Público lidera, dirige y articula la persecución patrimonial a nivel nacional e internacional. La medida otorga al fiscal la facultad de disponer y ejecutar de forma inmediata medidas cautelares sobre bienes, cuentas bancarias, billeteras electrónicas y activos virtuales o criptoactivos.

La aprobación de esta medida mediante ley es imperativa por las siguientes razones:

- **Eficacia frente al Crimen Organizado:** La data histórica demuestra que el sistema es eficiente cuando tiene herramientas; entre 2021 y junio de 2026 se han obtenido 1,850 sentencias fundadas recuperando un total de S/ 523,208,241.85 (FEED, 2026). No obstante, las trabas procesales actuales están revirtiendo estos logros, permitiendo que el crimen se fortalezca.
- **Impacto en la Seguridad Ciudadana**: Existe una correlación entre la disponibilidad de recursos del crimen y la violencia. Si bien la victimización urbana general bajó ligeramente del 26.8% al 24.8% entre 2025 y 2026, la percepción de inseguridad sigue afectando al 83.2% de la población (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2026, p. 17). El fortalecimiento del MP permitirá cortar el flujo de caja que financia la logística de las 4,402 bandas desarticuladas en el primer semestre de 2025.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Cumplimiento de Estándares Internacionales:** La OCDE exige que los países cuenten con mecanismos ágiles de recuperación de activos. La "sentencia firme" como requisito previo para medidas cautelares sobre activos virtuales es incompatible con la velocidad de la economía digital y las recomendaciones internacionales para el desfinanciamiento delictivo.

- **Equipos conjuntos para la investigación internacional del delito**

Con la presente propuesta se pretende no solo hacer frente de forma directa a la criminalidad organizada y combatirla a través de la aplicación de un derecho penal efectivo, sino además atacar el carácter crematístico de sus acciones con el objeto de desfinanciarlas y extinguirlas, en casos que resulten de especial importancia, con ello, ya no se limita la persecución penal solo en el país donde se comete el ilícito sino en los países donde suelen radicar estas organizaciones criminales para cometer sus actividades ilícitas, tales como en el caso del Tren de Aragua y otros.

- **Fortalecimiento a las Fiscalías de Turno en la investigación de delitos comunes y en flagrancia delictiva**

Para evitar la fragmentación de competencias, la falta de respuesta adecuada y la paralización de investigaciones, se propone el fortalecimiento operativo de las Fiscalías Penales de Turno, posicionándolas en las sedes físicas de las Unidades de Flagrancia bajo un nuevo concepto de gestión integral:

- Calificación y conducción única: El fiscal provincial de Turno recibe el caso, evalúa de inmediato la complejidad del hecho y decide la vía procesal idónea ya sea en flagrancia delictiva o como proceso penal común.
- Celeridad sin impunidad: Si el caso es simple, la Fiscalía de Turno ejecuta los actos urgentes e inaplazables, solicita las medidas que correspondan, promueve el principio de oportunidad, o incoa el proceso inmediato hasta culminarlo.
- Continuidad investigativa: Si el caso revela redes complejas o requiere pericias, la Fiscalía de Turno lo deriva para que sea tramitado bajo los alcances del Proceso Penal Común a efectos que se realice una investigación integral, asegurándose la persecución de los autores mediatos y coautores.
- La Fiscalía Penal de Turno garantiza la celeridad para delitos flagrantes, elimina la posibilidad de generar espacios de impunidad, ofrece una respuesta rápida cuando se requieran dictar medidas contra los imputados, realizar actos de investigación inmediatos o derivar la carpeta al fiscal competente, con lo cual se optimiza el presupuesto y se gestiona de mejor manera el recurso humano del Ministerio Público.

- **Fortalecimiento y modernización del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a pena privativa de libertad efectiva - Ley de RENADESPPLE.**

Optimizar la función del RENADESPPLE. Esto garantiza que un "registro" tenga los mismos parámetros técnicos, minimizando el error humano y la discrepancia de criterios entre instituciones. Asimismo, se busca optimizar el registro de adolescentes en conflicto con la ley penal. Esta precisión responde al marco legal vigente, donde los menores de 14 años solo son sujetos de medidas de protección, mientras que los mayores de 14 corresponden a las medidas socioeducativas. Con la modificatoria propuesta el RENADESPPLE se consolidará como la principal fuente de información de los detenidos. Esto garantiza que un "registro" tenga los mismos parámetros

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

técnicos, minimizando el error humano y la discrepancia de criterios entre instituciones. Se permitirá que el RENADESPPLE pueda brindar un servicio óptimo, al acceder a las bases de datos de las instituciones aportantes se comuniquen en tiempo real (Web Services), asegurando que el flujo de información sea dinámico y no dependa de remisiones manuales o documentos en papel.

- **Fortalecimiento de la articulación y cooperación público-privada en la lucha contra la criminalidad**

Finalmente, la lucha contra la extorsión ya contempla la participación de actores privados cuyos servicios pueden ser instrumentalizados para la comisión del delito. En materia de telecomunicaciones, los Decretos Legislativos N.° 1688 y N.° 1723 establecen obligaciones y mecanismos orientados a prevenir comunicaciones ilegales, evitar el anonimato y fortalecer la trazabilidad de los servicios. De igual manera, en el ámbito financiero existen medidas como el congelamiento administrativo de fondos vinculados a extorsión y el Mecanismo de Identificación de Titularidades Financieras regulado por el Decreto Legislativo N.° 1732, que permiten a las autoridades identificar y bloquear recursos utilizados para fines ilícitos.

No obstante, resulta necesario fortalecer esquemas de articulación, cooperación y colaboración efectiva entre las empresas operadoras de telecomunicaciones, las entidades del sistema financiero y las autoridades competentes. En esa medida, se propone establecer mecanismos adicionales o complementarios que permitan el intercambio oportuno de información, la identificación y trazabilidad de números telefónicos, cuentas, billeteras digitales y otros medios utilizados en actividades extorsivas, así como la adopción coordinada de acciones preventivas y de apoyo a la investigación criminal.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Las materias cuya regulación se propone modificar se encuentran actualmente desarrolladas en normas con rango de ley (decretos legislativos, leyes), las cuales regulan aspectos vinculados al ejercicio del poder punitivo por parte del Estado, así como las facultades conferidas a las autoridades encargadas de la prevención e investigación del delito. En ese sentido, cualquier modificación sustancial de dicho régimen jurídico requiere necesariamente de una norma con rango de ley o un decreto legislativo emitido conforme a una delegación de facultades expresa otorgada por el Congreso de la República, al amparo de lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política.

Adicionalmente, las medidas propuestas inciden en materias relacionadas con la seguridad ciudadana, la investigación penal, ámbitos cuya regulación exige el establecimiento de obligaciones, procedimientos, competencias y garantías que únicamente pueden ser creados, modificados o ampliados mediante normas con rango de ley, en observancia del principio de legalidad.

La propuesta se encuentra directamente vinculada con la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen organizado, en la medida en que el actual contexto delictivo evidencia que las bandas y organizaciones criminales han incursionado tanto en mercados lícitos como ilícitos y emplean métodos cada vez más sofisticados para dificultar la detección, investigación y sanción de sus actividades.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En ese sentido, resulta indispensable que el Estado fortalezca y optimice integralmente su marco normativo, con la finalidad de dotar a los operadores de justicia y a los servidores públicos vinculados a las labores de seguridad ciudadana de herramientas jurídicas más eficaces que contribuyan al fortalecimiento de las acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de la criminalidad.

Por ello, consolidar nuevos mecanismos penales y de ejecución penal que posibiliten afianzar las funciones de las entidades que comprenden el sistema de justicia penal y el sistema penitenciario, constituye un factor clave para adecuar las herramientas e instrumentos normativos y operativos disponibles a la nueva realidad criminal. Del mismo modo, y tal como lo señala la premisa, resulta medular introducir modificaciones al Código Penal Militar Policial peruano, con el objeto optimizarlo y así reforzar las labores de seguridad ciudadana, orden interno, orden público representa un espacio de oportunidad que el Estado debe explotar para articular sus servicios y redoblar esfuerzos en dichas materias, con miras a su restablecimiento en beneficio de la ciudadanía.

De acuerdo al Tribunal Constitucional, el "orden interno" comprende la situación de tranquilidad, sosiego y paz dentro del territorio nacional, la cual debe ser asegurada y preservada para que se cumpla o materialice el "orden público" y se afirme la Defensa Nacional; con lo cual la noción de "orden interno" es concurrente, complementaria y subsidiaria tanto del orden público como de la defensa nacional. Asimismo, el "orden interno" comprende: i) la seguridad ciudadana; ii) la estabilidad de la organización política; y iii) el resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales. (Exp N.° 0017-2003-AI/TC).

Considerando que el orden interno, orden público y seguridad ciudadana son ejes de intervención de la Policía Nacional del Perú. Se tiene como principales instrumentos que orientan y definen la actuación policial en materia de orden y seguridad al Nuevo Código Procesal Penal, el Código Penal y el Código de Ejecución Penal. De manera complementaria a ello, se cuenta con "normativa especial" como la Ley N.° 30077 (Ley contra el crimen organizado) y Ley N.° 32348 (crea el Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva) y los Decretos Legislativos N.° 1611 (extorsión), N.° 1241 (lucha contra el tráfico ilícito de drogas), entre otros destinados a fortalecer la actuación frente a la lucha contra la delincuencia común, delincuencia organizada y crimen organizado.

En el mismo sentido, resulta imperativo dictar medidas legislativas que atiendan la prevención, investigación, persecución, juzgamiento y sanción de la delincuencia común y la criminalidad organizada, así como fortalecer el marco normativo aplicable al control de armas, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil, con el fin de combatir la inseguridad ciudadana y fortalecer las capacidades y los mecanismos de coordinación, garantizando su trazabilidad y evitando que estos se incorporen a mercados ilícitos y sean utilizados por la criminalidad, considerando que las organizaciones criminales han incrementado el empleo de explosivos y otros materiales relacionados para la comisión de delitos como la extorsión, la minería ilegal, los atentados contra la infraestructura y los actos de intimidación contra la población, lo que evidencia la necesidad de fortalecer y actualizar el marco normativo aplicable a su control, fiscalización y sanción, a fin de reducir los riesgos que representan para la seguridad ciudadana y el orden interno.

Ante ello, resulta necesario fortalecer la regulación sobre el control de armas, explosivos y productos pirotécnicos, a fin de prevenir su uso ilícito y reducir los riesgos

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

para la seguridad de la población. Asimismo, esta medida fortalece la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, facilita una mejor fiscalización por parte del Estado, protege la vida y la integridad de las personas y permite actualizar la normativa frente a nuevas amenazas y necesidades en materia de seguridad.

Así también, es necesario fortalecer los mecanismos legales y tecnológicos para prevenir el uso de los servicios de telecomunicaciones para fines ilícitos, a fin de contribuir a la seguridad ciudadana. Ello incluye reforzar los sistemas para la identificación de los contratantes de los servicios públicos de telecomunicaciones y evitar el anonimato en las comunicaciones, así como, los sistemas a cargo del Estado referidos a la identificación, seguimiento de contrataciones y control de equipos terminales móviles hurtados o robados y los mecanismos a cargo de los operadores de los servicios públicos de telecomunicaciones que coadyuven a tales objetivos, tal como la geolocalización, seguimiento y monitoreo de actividades delictivas o indebidas en sus redes. Para tal efecto, se puede evaluar mecanismos de cooperación público-privada.

Un aspecto fundamental para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la preservación del orden interno es la actuación articulada y coordinada de las entidades del Estado, sustentada en mecanismos efectivos de interoperabilidad. Este enfoque permite optimizar el intercambio oportuno y seguro de información, fortalecer la capacidad de respuesta institucional y mejorar la toma de decisiones frente a los fenómenos delictivos.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En ese sentido, la interoperabilidad se constituye en una herramienta estratégica para consolidar una gestión pública más eficiente, transparente y orientada a resultados, al facilitar la integración de los sistemas de información y la coordinación entre las distintas instituciones que integran el sistema de justicia y seguridad.

Asimismo, dicho proceso se desarrolla en estricto cumplimiento del marco normativo vigente, especialmente del Decreto Legislativo N.° 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, mediante el cual se establece el marco jurídico para la gobernanza, la identidad digital, los servicios digitales y el intercambio seguro de datos entre las entidades de la administración pública, garantizando la protección de la información y la continuidad de los servicios brindados a la ciudadanía.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Por otro lado, las organizaciones criminales han incrementado el empleo de explosivos y otros materiales relacionados para la comisión de delitos como la extorsión, la minería ilegal, los atentados contra la infraestructura y actos de intimidación contra la población, evidenciando la necesidad de fortalecer y actualizar el marco normativo aplicable a su control, fiscalización y sanción, a fin de reducir los riesgos que representan para la seguridad ciudadana y el orden interno. Ante ello, resulta necesario fortalecer la regulación sobre el control de armas, explosivos y productos pirotécnicos, a fin de prevenir su uso ilícito y reducir los riesgos para la seguridad de la población. Asimismo, ello fortalece la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, facilita una mejor fiscalización por parte del Estado, protege la vida e integridad de las personas y permite actualizar la normativa frente a nuevas amenazas y necesidades en materia de seguridad.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Considerando que la criminalidad organizada constituye un fenómeno complejo y multidimensional, que opera mediante estructuras económicas, logísticas, tecnológicas, territoriales y financieras que exceden la capacidad de respuesta aislada de una sola entidad. Por ello, los mecanismos de coordinación, articulación e

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

interoperabilidad entre las entidades involucradas implican un deber institucional para afianzar las labores de prevención, investigación, persecución penal, juzgamiento, y ejecución de las sanciones penales, así como, para el intercambio oportuno de información entre las instituciones competentes.

La inclusión del deber de colaboración interinstitucional entre entidades del sistema de justicia y otras instituciones responde a la necesidad de superar la fragmentación de los flujos de información que hoy limita la actuación coordinada de las entidades con competencias en prevención, investigación y persecución del delito. Este deber encuentra sustento en el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2026-JUS, conforme al cual las entidades deben proporcionar directamente los datos e información que posean, propendiendo a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, así como prestar la cooperación y asistencia activa que otras entidades requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Cabe precisar que el numeral 76.2.2 del citado TUO sujeta el suministro de información entre entidades a las limitaciones establecidas por la Constitución y la ley, entre las cuales se encuentra el régimen de protección de datos personales previsto en la Ley N.º 29733 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS. Dicho suministro, recopilación o transferencia de datos para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas en el ámbito de sus competencias, no exime del cumplimiento de los principios de finalidad, proporcionalidad y calidad previstos en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley N.º 29733, ni de los deberes de seguridad y confidencialidad establecidos en sus artículos 16 y 17. Asimismo, cuando la colaboración comprenda el intercambio de información con autoridades u organismos extranjeros, resulta exigible el principio de nivel de protección adecuado previsto en el artículo 11 de la referida Ley, así como el régimen de flujo transfronterizo regulado en su artículo 15.

Por otro lado, es importante recordar que los pedidos de información entre autoridades con atribuciones específicas para requerir información (como los regidores, fiscales, jueces, entre otros) no deben tramitarse conforme al procedimiento regulado por el TUO de la Ley N.° 27806 LTAIP, sino por la normativa especial que resulte aplicable.

La regulación legal en materia de tratamiento penitenciario modifica aspectos sustantivos del Decreto Legislativo N.º 654 vinculados con la ejecución de la pena, el tratamiento individualizado y la asistencia postpenitenciaria, materias directamente relacionadas con el mandato constitucional de resocialización. Por ello, sus contenidos esenciales, las funciones del Órgano Técnico de Tratamiento y las obligaciones de preparación y acompañamiento posterior al egreso deben estar establecidos en la ley y no quedar únicamente sujetos a reglamentos o protocolos administrativos.

Esta necesidad se refuerza con la necesidad de evaluar el Decreto Legislativo N.º 1710, con la finalidad de evaluar la mejor respuesta organizacional al tratamiento penitenciario.

Al respecto, conforme al artículo 118, inciso 8, de la Constitución y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el reglamento puede desarrollar la ley, pero no transgredirla ni desnaturalizarla. En consecuencia, corresponde que la ley establezca los principios, obligaciones y contenidos esenciales, dejando al reglamento su desarrollo técnico y operativo.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
C. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En este extremo, los decretos legislativos que se emitan al amparo de esta facultad deberán delimitar con precisión las entidades intervinientes, las categorías de datos objeto de intercambio y las finalidades que lo justifican, sin que el deber de colaboración pueda invocarse como sustento genérico acciones no previstas expresamente en la norma habilitante.

Por otro lado, para garantizar la eficacia e inmediatez del procedimiento de inscripción de las medidas dispuestas dentro de un proceso penal, tales como: incautación, embargo, extinción de dominio, inhabilitación, interdicción, pérdida de patria potestad, entre otras, es necesario contar con una norma que establezca expresamente la inafectación del pago de tasa registral por dicha inscripción. Ello conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de Constitución Política del Perú, que establece lo siguiente:

> *"Artículo 74°. - Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo".*

Lo antes señalado se encuentra en armonía con lo previsto en el Texto Único Ordenado – TUO del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo N.° 133-2013-EF, cuya Norma III del Título Preliminar señala en su último párrafo que, "(...) son normas de rango equivalente a la ley, aquéllas por las que conforme a la Constitución se puede crear, modificar, suspender o suprimir tributos y conceder beneficios tributarios. Toda referencia a la ley se entenderá referida también a las normas de rango equivalente".

Asimismo, en relación a la modificación del Decreto Legislativo N.° 1735, la necesidad de la iniciativa legislativa se sustenta en la existencia de un incremento de conflictos de competencia en el ámbito fiscal.

Respecto a la necesidad de un marco legal para la conformación de equipos conjuntos para la investigación internacional del delito, no existe normativa previa al respecto, y tratándose de una iniciativa que involucra equipos conjuntos de investigación internacional, corresponde que su implementación se dé con una norma con rango de ley.

En relación al fortalecimiento a las Fiscalías de Turno en la investigación de delitos comunes y en flagrancia delictiva, siendo el objeto de la iniciativa legislativa una norma con rango de ley, como lo es la Ley 32348, corresponde que su modificatoria se lleve con otra norma con rango de ley.

En lo que respecta al fortalecimiento y modernización del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a pena privativa de libertad efectiva - Ley de RENADESPPLE, cabe precisar que la correcta administración de los sistemas del RENADESPPLE puede consolidar información validada. Esto es fundamental para que se diseñen estrategias eficaces en seguridad ciudadana y contra la criminalidad basadas en evidencia. Finalmente, dado que la creación de RENADESPPLE se dio por mandato legal, su fortalecimiento también debe darse a nivel legal.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

9. **Legislar sobre el uso de armas no letales y equipamiento de protección especial y medidas complementarias para el personal que desarrolla labores de vigilancia, control y monitoreo de las Áreas Naturales Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado a cargo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.**

- **Diagnóstico del problema**

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) actualmente administra 77 Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, para cuya gestión cuenta con 759 guardaparques, 66 jefes de área y 127 especialistas, además de servidores técnicos, administrativos y operativos, quienes desarrollan labores permanentes de vigilancia, control, monitoreo, fiscalización y gestión en áreas naturales protegidas y sus 308 infraestructuras distribuidas en 24 departamentos, 80 provincias y 151 distritos del país.

El ejercicio de estas funciones se desarrolla en territorios de difícil acceso, con limitada presencia estatal, condiciones geográficas adversas, zonas de frontera y escenarios donde existe una creciente incidencia de actividades ilícitas vinculadas a la minería ilegal, tala ilegal, cultivos ilícitos de coca, tráfico de flora y fauna silvestre, tráfico de tierras, pesca ilegal y otras economías ilegales, lo que incrementa significativamente la exposición del personal a amenazas, intimidaciones, hostigamientos y agresiones que comprometen su integridad física y la continuidad de las acciones de conservación.

Actualmente se registra presencia de minería ilegal en nueve (09) Áreas Naturales Protegidas, cultivos ilícitos de coca en seis (06), tala ilegal en veinticinco (25) y pesca ilegal en la totalidad de las Áreas Naturales Protegidas marino-costeras, lo que evidencia la creciente presión que ejercen las organizaciones criminales sobre estos territorios estratégicos para la conservación del patrimonio natural.

Asimismo, en los últimos cinco años y lo que va del año 2026 se han registrado 68 incidentes que afectaron a 157 servidores del SERNANP pertenecientes a 22 Áreas Naturales Protegidas, de los cuales 101 recibieron amenazas directas contra su vida. Durante dicho periodo también se produjeron agresiones y el asesinato de dos guardaparques, hechos que evidencian que los riesgos asociados al ejercicio de las funciones de vigilancia y control constituyen una problemática persistente que compromete tanto la seguridad del personal como la continuidad de las acciones de conservación. A ello se suma la alta rotación de personal motivada por las condiciones de inseguridad, registrándose la reducción de 910 a 759 guardaparques entre 2024 y 2026, situación que afecta la capacidad operativa institucional y genera mayores costos de capacitación y reemplazo de personal.

En consecuencia, el marco normativo vigente no contempla un régimen específico que permita implementar medidas especiales de protección frente a riesgos extraordinarios derivados del ejercicio de funciones de vigilancia y control en Áreas Naturales Protegidas, lo que hace necesaria una intervención normativa con rango de ley.

- **Objetivo de la regulación**

La propuesta normativa tiene por objetivo establecer un régimen especial de seguridad y protección para el personal que labora en las Áreas Naturales Protegidas del

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

SINANPE, mediante la implementación de medidas preventivas y mecanismos de protección adecuados a las condiciones objetivas de riesgo en que desarrollan sus funciones, con la finalidad de garantizar su integridad física, asegurar la continuidad de las acciones de vigilancia, control y gestión de las áreas naturales protegidas, fortalecer la presencia efectiva del Estado en territorios estratégicos para la conservación y contribuir al cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales asumidas por el Estado en materia de protección del patrimonio natural y de las personas que desarrollan labores de vigilancia, control y conservación de las Áreas Naturales Protegidas defensoras del ambiente.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

La propuesta de Decreto Legislativo establece un régimen especial de protección para el personal del SERNANP expuesto a riesgos derivados de actividades ilícitas y otras amenazas vinculadas al ejercicio de sus funciones, comprendiendo, entre otras, las siguientes medidas:

Establecimiento de medidas especiales de protección para el personal cuya seguridad se encuentre comprometida, incluyendo la rotación temporal o permanente de jefes, especialistas, servidores técnicos, administrativos y operativos, así como la asignación temporal o permanente de funciones en ámbitos distintos al lugar de exposición cuando ello resulte necesario para reducir situaciones de riesgo.

Implementación progresiva de equipamiento de protección y seguridad operativa de naturaleza preventiva y no letal, que podrá incluir escudos, aerosoles de pimienta, chalecos antibalas, dispositivos eléctricos de inmovilización, uniformes tácticos y dispositivos satelitales de emergencia (SOS), conforme a los riesgos identificados en cada Área Natural Protegida.

Regulando las condiciones para la asignación y utilización de dicho equipamiento de protección no letal, precisando expresamente que este tiene naturaleza preventiva y de protección y no confiere funciones policiales ni facultades para el uso de la fuerza pública. Su uso deberá sujetarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, de acuerdo con la situación objetiva de riesgo que motive su empleo, y dirigida exclusivamente al personal que, por la naturaleza y condiciones de sus funciones, requiera medidas especiales de protección, priorizando en todo momento las medidas preventivas, de disuasión y de coordinación con las autoridades competentes.

Disponiendo que el personal autorizado para su utilización deberá recibir capacitación previa, periódica y especializada sobre las características, manejo seguro, limitaciones y riesgos asociados al equipamiento asignado, así como sobre los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad aplicables a su utilización.

Estableciendo mecanismos de control institucional sobre la asignación, custodia, uso, mantenimiento y devolución del equipamiento no letal, así como de sistemas de registro y trazabilidad que permitan identificar el equipo asignado, el servidor responsable, la fecha y lugar de utilización, las circunstancias que motivaron su empleo, sus resultados y, de corresponder, las incidencias o afectaciones producidas. La información generada deberá conservarse y encontrarse disponible para las acciones de supervisión, evaluación y determinación de responsabilidades que correspondan, de conformidad con la normativa aplicable.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional con la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y las demás entidades competentes para la atención de situaciones de riesgo y la protección del personal.

Delimitación del ámbito de aplicación, competencias y condiciones de implementación de las medidas de seguridad previstas en la norma.

- **Justificación de la necesidad**

La aprobación del Decreto Legislativo responde a la necesidad de dotar al Estado de un marco jurídico específico que permita proteger de manera efectiva al personal encargado de la vigilancia, control y gestión de las Áreas Naturales Protegidas frente a riesgos extraordinarios derivados del incremento de actividades ilícitas y de la actuación de organizaciones criminales en territorios estratégicos para la conservación.

La propuesta se sustenta en el deber constitucional del Estado de conservar la diversidad biológica y las Áreas Naturales Protegidas, previsto en los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política del Perú; en la Ley N.° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; en la Ley N.° 31991, Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú; en la Política Nacional del Ambiente al 2030; y en el deber del Estado de garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio de las funciones de vigilancia, control y conservación de las Áreas Naturales Protegidas.

La intervención normativa no atribuye funciones policiales ni modifica las competencias de la Policía Nacional del Perú; por el contrario, establece mecanismos especiales de protección, equipamiento preventivo y medidas de gestión del riesgo acordes con las condiciones objetivas en que desarrolla sus funciones el personal del SERNANP. Estas medidas exceden el ámbito de la organización interna de la entidad, pues reconocen derechos y regulan mecanismos de protección de alcance general, razón por la cual requieren ser aprobadas mediante una norma con rango de ley.

Finalmente, la propuesta permitirá fortalecer la seguridad del personal, reducir la rotación de guardaparques, asegurar la continuidad de las acciones de vigilancia y control, mejorar la presencia efectiva del Estado en las Áreas Naturales Protegidas y garantizar el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales vinculadas con la conservación del patrimonio natural y la protección de las personas que desarrolla labores de vigilancia, control y conservación de las Áreas Naturales Protegidas.

10. Modificar el Decreto Legislativo N.° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, a fin de fortalecer y optimizar el marco normativo para la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú frente amenazas que afecten el estado de derecho, seguridad ciudadana y orden interno, de conformidad con el marco constitucional vigente.

En el Perú, la inseguridad ciudadana constituye un problema público de especial gravedad que afecta el ejercicio de los derechos fundamentales, la convivencia social, el desarrollo de las actividades económicas y la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado.

La evolución de determinadas organizaciones criminales evidencia estructuras con mayor nivel de organización, permanencia, reparto de roles y capacidad operativa, así como el empleo de armas de fuego y medios tecnológicos para coordinar y ejecutar sus actividades ilícitas. En determinados contextos, dichas organizaciones pueden desarrollar niveles de violencia capaces de afectar gravemente el orden interno y superar las capacidades ordinarias de respuesta de las fuerzas policiales.

El artículo 165 de la Constitución Política del Perú dispone que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución. Asimismo, el artículo 171 señala que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley.

El Decreto Legislativo N.° 1095 establece el marco legal que regula los principios, formas, condiciones y límites para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su función constitucional, mediante el empleo de su potencialidad y capacidad coercitiva para la protección de la sociedad, en defensa del Estado de Derecho y a fin de asegurar la paz y el orden interno en el territorio nacional.

Así, el artículo 4 señala que las Fuerzas Armadas intervienen para:

- ✓ Hacer frente a un grupo hostil, conduciendo operaciones militares, previa declaración del Estado de Emergencia, cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno; o,
- ✓ Proporcionar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración del Estado de Emergencia, con la finalidad de restablecer el orden interno ante otras situaciones de violencia; o,
- ✓ Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, minería ilegal, protección de instalaciones estratégicas para funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control de orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera

En ese marco, se requiere modificar la norma con la finalidad que se defina los ámbitos de intervención de las Fuerzas Armadas en lo que se refiere al apoyo y a su participación.

11. Establecer el marco legal que declare a las organizaciones criminales como organizaciones terroristas, y disposiciones para su clasificación y registro.

- **Diagnóstico del problema**

La criminalidad organizada transnacional constituye actualmente una amenaza que excede el ámbito estrictamente delictivo y compromete de manera simultánea la seguridad ciudadana, el orden interno, la economía, el control territorial, la integridad de las instituciones y la capacidad del Estado para garantizar el ejercicio de derechos. Su carácter transnacional permite a estas organizaciones articular estructuras, recursos y actividades ilícitas en distintos países, aprovechar las fronteras y diferencias

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

entre sistemas jurídicos, movilizar personas y capitales, utilizar tecnologías y redes financieras, y diversificar sus economías criminales mediante la extorsión, sicariato, secuestro, trata de personas, tráfico ilícito de drogas y armas, explotación sexual, lavado de activos y otros delitos graves. Desde la perspectiva de la seguridad multidimensional, esta problemática no constituye una amenaza aislada: la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la OEA reconoce expresamente al terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas y armas, la corrupción y el lavado de activos como nuevas amenazas interrelacionadas que pueden afectar al Estado de derecho, las instituciones y la seguridad de las personas.

Esta amenaza tiene una manifestación concreta en el Perú. Las autoridades nacionales han identificado la presencia y expansión de la organización criminal transnacional Tren de Aragua y de diversas facciones o estructuras vinculadas, entre ellas "Los Gallegos", "Los Hijos de Dios", "Los Puros Hermanos Sicarios", "La Dinastía Alayón" y otros remanentes, relacionadas con delitos de extorsión, homicidio, sicariato, secuestro, trata y explotación de personas, tráfico de armas y otras actividades de alta peligrosidad. Conforme a la información disponible en medios se da cuenta de una estructura con conexiones en diversos países de América y presencia operativa en Lima Metropolitana y distintas regiones del territorio nacional; asimismo, durante 2026 continuaron registrándose intervenciones contra facciones vinculadas al Tren de Aragua que empleaban amenazas, armas, explosivos y atentados contra transportistas y comerciantes para imponer el pago de cupos. Esta capacidad de desplazamiento, fragmentación y recomposición evidencia que no se trata únicamente de bandas que cometen delitos aislados, sino de redes criminales con capacidad de proyectar su actuación más allá de las fronteras, reproducir células locales y disputar mercados y espacios de control mediante la violencia.

Paralelamente, la evolución de estas estructuras evidencia una progresiva convergencia entre determinadas modalidades de criminalidad organizada y métodos tradicionalmente asociados al terrorismo. Si bien ambos fenómenos mantienen diferencias —pues la criminalidad organizada se encuentra generalmente orientada a la obtención de beneficios económicos o materiales, mientras que el terrorismo históricamente presenta finalidades políticas, ideológicas o de alteración grave del orden establecido—, esta distinción resulta cada vez más permeable en cuanto a sus métodos de actuación. Organizaciones criminales recurren al sicariato, atentados con explosivos, secuestros, amenazas colectivas, ataques contra servicios o actividades económicas y difusión deliberada de actos violentos no solamente para eliminar a una víctima o obtener una ventaja económica inmediata, sino para producir miedo generalizado, disciplinar a determinadas comunidades, doblegar a sectores económicos, desplazar competidores, imponer el pago de extorsiones o ejercer control sobre determinados territorios. A su vez, las organizaciones terroristas pueden recurrir a actividades propias del crimen organizado —narcotráfico, tráfico de armas y personas, secuestro, extorsión o lavado de activos— para financiarse y sostener su estructura. La propia OEA ha reconocido que las actividades de la delincuencia organizada transnacional pueden ser utilizadas para financiar y facilitar el terrorismo, lo que demuestra la existencia de espacios objetivos de conexión entre ambas amenazas.

Esta transformación también viene generando respuestas jurídicas diferenciadas en el derecho comparado, particularmente cuando las organizaciones criminales superan la finalidad meramente lucrativa y utilizan sistemáticamente el terror, el control territorial o la violencia extrema para alcanzar sus objetivos. En El Salvador, la Sala de lo Constitucional determinó que la MS-13 y la Pandilla 18 constituyen grupos terroristas,

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

extendiendo dicha consideración a organizaciones criminales que pretendan arrogarse potestades propias de la soberanía estatal —como el control territorial o el ejercicio de la fuerza— mediante la intimidación y afectación sistemática de los derechos de la población, incluso cuando persigan fines criminales o económicos. En Argentina, durante 2025 se dispuso la inscripción del Tren de Aragua en el Registro Público de Personas y Entidades vinculadas a Actos de Terrorismo y su Financiamiento (RePET), considerando, entre otros aspectos, su carácter de amenaza multifacética, la comisión de narcotráfico, trata, secuestro, extorsión y lavado de activos y el empleo del terror para alcanzar sus objetivos. En Ecuador, desde el Decreto Ejecutivo N.° 111 de 2024 se calificó como organizaciones terroristas a diversos grupos de delincuencia organizada en el contexto de la grave afectación a la seguridad interna; posteriormente, en 2025, el Estado ecuatoriano también reconoció al Tren de Aragua como organización terrorista y de delincuencia organizada que representa una amenaza para la soberanía, la seguridad y el orden público.

En consecuencia, el problema regulatorio radica en que el ordenamiento peruano mantiene esencialmente diferenciados los regímenes jurídicos de criminalidad organizada y terrorismo, sin contar con un marco específico que permita identificar, clasificar y registrar aquellas organizaciones criminales que, por su estructura, alcance transnacional, capacidad operativa y modalidad de actuación, evolucionan hacia formas híbridas de criminalidad y emplean deliberada y sistemáticamente el terror como mecanismo de coerción, control y expansión de sus actividades ilícitas. Esta ausencia limita la posibilidad de adoptar una respuesta integral frente a organizaciones cuya peligrosidad no deriva únicamente de los delitos que cometen, sino de su capacidad para generar zozobra colectiva, controlar espacios o mercados mediante violencia, intimidar sectores de la población, afectar actividades económicas, desafiar la autoridad estatal y reproducirse mediante redes transnacionales. Por ello, resulta necesario evaluar un marco legal que permita, sobre la base de criterios objetivos y previamente determinados, clasificar y registrar a aquellas organizaciones criminales que alcancen dicho umbral cualificado, diferenciándolas de la criminalidad organizada convencional y dotando al Estado de instrumentos articulados de prevención, inteligencia, investigación, cooperación internacional y afectación de sus capacidades financieras y operativas.

- **Objetivo de la regulación.**

  La regulación tiene por objeto establecer un marco legal que permita declarar y clasificar como organizaciones terroristas a aquellas organizaciones criminales que, por la naturaleza, gravedad y sistematicidad de sus actuaciones, empleen el terror, la violencia extrema, la intimidación colectiva o mecanismos de coerción como medios para alcanzar sus fines ilícitos, controlar territorios o actividades económicas, someter a sectores de la población o afectar gravemente la seguridad ciudadana y el orden interno.
  Asimismo, se busca regular los criterios, procedimiento, efectos, registro, actualización, revisión y exclusión de dicha clasificación, así como fortalecer los mecanismos de coordinación, intercambio de información y actuación conjunta entre las entidades competentes, con la finalidad de mejorar la capacidad del Estado para prevenir, identificar, investigar, desarticular y neutralizar las capacidades operativas, logísticas, financieras y transnacionales de estas organizaciones.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

— Establecer criterios objetivos para la identificación y clasificación de organizaciones criminales como organizaciones terroristas, considerando su estructura, capacidad operativa, nivel de organización, sistematicidad y gravedad de sus acciones, alcance nacional o transnacional, capacidad armada, empleo de explosivos, generación deliberada de terror o zozobra, control territorial, afectación de servicios o activos estratégicos y eventuales vínculos con otras organizaciones criminales o terroristas.

— Regular el procedimiento para la declaración y clasificación de dichas organizaciones, determinando las autoridades intervinientes, los elementos técnicos y de inteligencia necesarios para sustentar la decisión, su debida motivación, vigencia, actualización, revisión periódica y mecanismos para su exclusión o desclasificación.

— Crear un registro de organizaciones criminales clasificadas como organizaciones terroristas, que permita sistematizar información sobre su denominación, estructura de mando, integrantes, zonas de actuación, modalidades delictivas, redes de apoyo, capacidades operativas, financieras y logísticas, así como sus vinculaciones nacionales y transnacionales.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

— Establecer un mecanismo especial de coordinación de inteligencia en el marco del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), que articule las capacidades de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Dirección Nacional de Inteligencia, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa, para la identificación, evaluación, seguimiento y análisis de las organizaciones comprendidas en la regulación.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

— Fortalecer el intercambio permanente, oportuno y seguro de información de inteligencia entre los componentes competentes del SINA, permitiendo integrar información de inteligencia estratégica, policial y militar para producir análisis conjuntos sobre organizaciones criminales que, por sus características y modalidades de actuación, puedan constituir amenazas graves para la seguridad nacional, el orden interno y la seguridad de la población.

— Establecer indicadores comunes de inteligencia y metodologías de evaluación de amenazas, que permitan determinar el nivel de peligrosidad de cada organización, considerando factores como expansión territorial, internacionalización, capacidad armada, utilización de sicarios o explosivos, ataques coordinados, intimidación colectiva, control de economías ilícitas, infiltración institucional, capacidad financiera y conexiones con redes criminales o terroristas extranjeras.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

— Implementar mecanismos de alerta temprana y evaluación conjunta de riesgos, orientados a detectar procesos de fortalecimiento, expansión, radicalización de sus métodos, adquisición de armamento, penetración institucional, afectación de infraestructura estratégica o generación de escenarios capaces de comprometer el orden interno o la seguridad nacional.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

— Regular la elaboración de productos conjuntos de inteligencia estratégica, sustentados en información contrastada proveniente de los sectores

competentes, que sirvan de insumo para determinar la incorporación, permanencia, actualización o exclusión de una organización en el registro correspondiente.

— Fortalecer las acciones de inteligencia y contrainteligencia destinadas a identificar las estructuras de dirección, redes de apoyo, financiamiento, logística, comunicaciones, armamento, rutas, desplazamientos y conexiones internacionales de las organizaciones clasificadas, así como prevenir su infiltración en entidades públicas, fuerzas del orden, infraestructura estratégica y otros ámbitos sensibles para el Estado.

— Establecer medidas para identificar, reducir y neutralizar las capacidades operativas, logísticas, financieras, tecnológicas y transnacionales de las organizaciones clasificadas, mediante acciones coordinadas de inteligencia, prevención, investigación y persecución, dentro de las competencias de cada entidad.

— Fortalecer la articulación entre inteligencia estratégica e inteligencia criminal, de modo que la información producida permita orientar acciones preventivas y operativas contra estructuras cuya actuación trascienda la comisión de delitos individuales y represente una amenaza organizada contra la población, el orden interno o los intereses esenciales del Estado.

— Fortalecer la cooperación e intercambio de inteligencia con organismos homólogos extranjeros y mecanismos internacionales, especialmente respecto de organizaciones criminales transnacionales, para compartir alertas, perfiles, estructuras, rutas, desplazamientos, fuentes de financiamiento y conexiones internacionales.

— Establecer mecanismos reforzados de coordinación e intercambio de información con las entidades encargadas de la investigación criminal, persecución penal, control migratorio, inteligencia financiera y protección de infraestructura estratégica, con la finalidad de generar una respuesta integral frente a las organizaciones clasificadas.

— Precisar los efectos derivados de la clasificación y registro, diferenciando las medidas de inteligencia, prevención y seguridad de la determinación de responsabilidad penal individual de sus integrantes, la cual deberá establecerse conforme a las reglas y garantías correspondientes.

— Establecer reglas para el tratamiento, protección, reserva, actualización e interoperabilidad de la información contenida en el registro y en los sistemas de inteligencia, garantizando que su utilización se encuentre limitada a las finalidades de seguridad, inteligencia, prevención, investigación y cooperación previstas en el marco legal.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

Las medidas propuestas requieren una norma con rango de ley porque establecen una categoría jurídica especial para la clasificación de determinadas organizaciones

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

criminales como organizaciones terroristas y definen criterios, procedimientos y efectos asociados a dicha declaración. Su implementación involucra directamente al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa, en su condición de sectores responsables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, del orden interno y de la defensa y seguridad nacional, así como su articulación en el marco del Sistema de Inteligencia Nacional, por lo que resulta necesario contar con una habilitación legal expresa que delimite funciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación e intercambio de información.

Asimismo, la clasificación y registro de estas organizaciones puede generar consecuencias relevantes en materia de seguridad, inteligencia, investigación y tratamiento de información sensible. En ese sentido, corresponde que una norma con rango de ley establezca los criterios objetivos, límites, garantías y reglas de articulación entre el MININTER, el MINDEF y los demás componentes competentes del Sistema de Inteligencia Nacional, asegurando una respuesta coordinada frente a amenazas que puedan comprometer simultáneamente el orden interno, la seguridad de la población y la seguridad nacional, sin afectar la distribución constitucional y legal de competencias de cada sector.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

12. Establecer el marco legal que, en la práctica, permita ejercitar el derecho fundamental a la legítima defensa reconocido expresamente en el numeral 23 del artículo 2 de la Constitución, al estipular que quien ejercita tal derecho goza de una presunción de inocencia —contemplada en el literal "e" del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución— respecto de la racionalidad de su respuesta a la agresión, por lo que la destrucción de la misma, que es iuris tantum, requiere de motivación cualificada, bajo sanción de nulidad.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

La propuesta se encuentra directamente vinculada con la materia delegada en los ámbitos penal, seguridad ciudadana y orden interno, en tanto busca establecer un marco jurídico que permita al ciudadano ejercitar su derecho fundamental a la legítima defensa, al garantizarle que su ejercicio, prima facie, no conlleve consecuencias penales, tal como lo manda la lectura conjunta del artículo 2, incisos 23 y 24, literal e) de la Constitución Política del Perú. Ello, además, se condice con la idea de que, por un lado, la impartición de justicia debe efectuarse dentro de los márgenes de lo constitucionalmente permitido, y, por otro lado, la arbitrariedad judicial se encuentra proscrita.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

- **Diagnóstico del problema**

El Perú enfrenta un contexto persistente de inseguridad ciudadana caracterizado por el incremento de delitos violentos que afectan la vida, la integridad y el patrimonio de las personas. Esta situación ha generado que un mayor número de ciudadanos se vea obligado a reaccionar frente a agresiones ilegítimas en defensa de sus derechos fundamentales, en escenarios en los que la respuesta debe adoptarse de manera inmediata para evitar un daño inminente.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Si bien el ordenamiento jurídico reconoce la legítima defensa como una causa de exclusión de responsabilidad penal, en la práctica quienes actúan en ejercicio de este derecho suelen ser sometidos a investigaciones y procesos penales para determinar la racionalidad de su conducta. Ello evidencia una falta de predictibilidad en la aplicación de la figura, pues la valoración de la racionalidad de la respuesta queda

sujeta a interpretaciones que pueden resultar dispares y generar una carga procesal significativa para quien actuó frente a una agresión.

- **Objetivo de la regulación**

  Establecer que quien ejercita la legítima defensa goza de una presunción de inocencia respecto de la racionalidad de su respuesta a la agresión, por lo que la destrucción de dicha presunción, reputada como iuris tantum, requiere de motivación cualificada por parte del juzgador. Es nula la resolución judicial que inobserva tal deber.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Para tal efecto, se propone añadir un párrafo final al numeral 3 del artículo 20 del Código Penal en el que se introduzca una regla, de carácter imperativo, que garantice que no se va penalizar a quien ejercite, de modo racional, su derecho fundamental a la legítima defensa, al contemplar, de modo expreso, que se presume que actuó de modo racional, por lo que la destrucción de aquella presunción, que es iuris tantum, requiere de una motivación cualificada, esto es, que cuente con un muy alto nivel de robustez.
  Y ello es así, porque el derecho fundamental a la presunción de inocencia asiste también a quien repele actos criminales, en ejercicio de su derecho a la legítima defensa, la agresión.

  A mayor abundamiento, se anota con especial énfasis que quien ejercita su derecho fundamental a la legítima defensa no debería ser sancionado ni estar sometido a un engorroso procesamiento penal —lo que, en sí mismo, conlleva una serie de costos, como contratación de abogados, costos de oportunidad, etc—. Y, adicionalmente, no puede perderse de vista que la víctima de un delito no puede ser pasible de ser sancionada ni tampoco procesada por precisamente haberse defendido del delincuente, ya que la Constitución le garantiza el derecho fundamental a la legítima defensa.

  Asimismo, y como ha sido advertido, la regulación propuesta se enmarca en la materia penal, de seguridad ciudadana y de orden interno, toda vez que tiene como único propósito garantizar las condiciones jurídicas para que el derecho fundamental a la legítima defensa pueda ser ejercitado sin que ulteriormente se padezcan consecuencias negativas por parte de operadores del sistema de justicia que malentienden los alcances del derecho fundamental a la legítima defensa.
  El mensaje a la población también debe ser claro: la Constitución y la ley están del lado de quien las respetan, y no de quienes delinquen. Las actuaciones delincuenciales tienen que ser necesariamente reprimidas por mandato explícito de la propia Constitución. La propuesta de proyecto ley, en ese sentido, apunta en esa misma dirección.

  En efecto, es un contrasentido que el ámbito de protección del derecho fundamental a la legítima defensa quede vaciado de contenido y, en tal virtud, se limite a una mera declaración bienintencionada, pero carente de efectividad material debido a que la regulación infraconstitucional que no es lo suficientemente estricta para impedir que, en sede judicial, se desconozca, de modo arbitrario, sus alcances.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En tanto lo que se está modificando es el artículo 20 del Código Penal, se requiere una norma con rango de ley.

b. EN MATERIA DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

1. Establecer medidas para fortalecer los mecanismos de formalización voluntaria de las micro y pequeñas empresas (MYPE), mediante la reducción de barreras administrativas que dificultan su incorporación y permanencia en la economía formal, con la finalidad de simplificar los procedimientos y requisitos administrativos, promover la gratuidad de determinados servicios vinculados a la formalización e implementar medidas que faciliten el acceso de las MYPE a los beneficios asociados a la formalidad, de manera sostenible, así como para fortalecer el marco regulatorio del factoring.

- **Diagnóstico del problema**

Las MYPE representan el 99,1 % del total de empresas del país y generan cerca del 90% del empleo del sector privado, conforme a la información del Observatorio PRODUCE empresarial 2024, constituyéndose en el principal soporte del tejido empresarial nacional.

Sin embargo, actualmente, persisten limitaciones estructurales asociadas a los elevados niveles de informalidad y un reducido crecimiento empresarial.

Informalidad empresarial

De acuerdo con el Informe Anual MYPE 2024 elaborado por COMEX, al cierre del año 2024 el 86,8 % de las micro y pequeñas empresas operaban en condición de informalidad, es decir, sin registro ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante SUNAT). Esta cifra evidencia un incremento respecto al año anterior (86,3 %), lo que revela que las medidas regulatorias y no regulatorias implementadas hasta la fecha no han logrado reducir de manera efectiva la brecha de informalidad, ni generar incentivos suficientes para la incorporación voluntaria de las MYPE al sistema formal. Cabe precisar que 2024 constituye el último ejercicio con información comparable publicada por COMEX a la fecha de elaboración de la presente propuesta; en el contexto general de 2025, dicha cifra se mantiene como la serie comparable vigente, en tanto no se cuenta aún con el reporte correspondiente al cierre de dicho ejercicio.

De acuerdo con la información de SUNAT y PRODUCE, entre los años 2020 y 2024 la cantidad de MYPE formales registró un crecimiento sostenido, inicialmente de 1 777 368 empresas en 2020 a 2 326 126 empresas en 2024, lo que evidencia una recuperación progresiva del tejido empresarial formal tras el impacto de la pandemia. La serie 2020-2024 constituye la información comparable más reciente publicada de manera conjunta por SUNAT y PRODUCE; en el contexto general de 2025, dicha tendencia de recuperación empresarial formal se mantiene, conforme a los registros administrativos disponibles a la fecha de elaboración de la presente propuesta.

No obstante, el análisis de la composición de las MYPE formales según tamaño empresarial revela una marcada concentración en el segmento de microempresas. Durante el periodo analizado, las microempresas representaron de manera constante más del 94% del total de MYPE formales, mientras que la participación de las

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

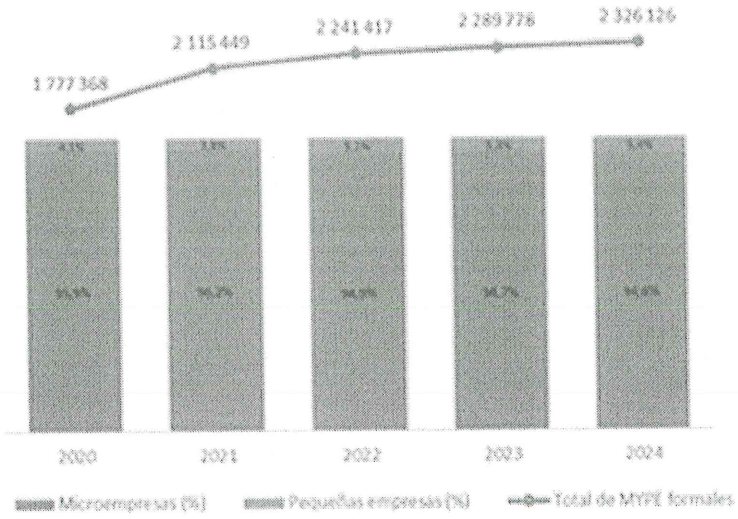
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

pequeñas empresas se mantuvo entre 3,8% y 5,4%, lo que evidencia una limitada capacidad de tránsito hacia categorías superiores.

Gráfico 1. Evolución de la cantidad de las MYPE formales, 2020-2024



Nota: El tamaño de las empresas se determina en función de los rangos de ventas.

Fuente: SUNAT. PRODUCE - OGEIEE – Oficina de Estudios Económicos. Nota: cifras correspondientes al periodo 2020-2024, última serie comparable disponible a la fecha de elaboración de la presente propuesta

Por otro lado, el análisis del número total de las MYPE, considerando tanto unidades formales como informales, muestra que el crecimiento del sector no ha estado acompañado de una reducción proporcional del universo informal. Tal como se observa en la siguiente tabla, durante el periodo 2020-2024 el número total de MYPE se mantuvo elevado, registrándose en 2024 un total de 5 479 690 unidades, de las cuales 3 138 182 corresponden a empresas informales, lo que evidencia la persistencia de un amplio segmento empresarial fuera del ámbito formal.

Cuadro 1. Número de MYPE formales e informales, 2020-2024

Tamaño Empresarial	2020	2021	2022	2023	2024
Microempresa	**3 448 158**	**5 286 265**	**5 479 651**	**5 524 860**	**5 419 182**
Formal	1 744 002	2 081 039	2 207 722	2 254 701	2 289 340
Informal	1 704 156	3 205 226	3 271 929	3 270 159	3 129 842
Pequeña empresa	**43 877**	**51 924**	**53 934**	**56 419**	**60 508**
Formal	40 593	43 551	46 980	49 015	52 168
Informal	3 284	8 373	6 954	7 404	8 340
MYPE	**3 492 035**	**5 338 189**	**5 533 585**	**5 581 279**	**5 479 690**
Formal	1 784 595	2 124 590	2 254 702	2 303 716	2 341 508
Informal	1 707 440	3 213 599	3 278 883	3 277 563	3 138 182

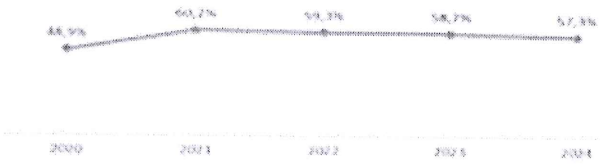
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Fuente: SUNAT – Registro Único del Contribuyente. INEI – ENAHO. (2020-2024: última serie comparable disponible).

Elaboración: PRODUCE - OGEIEE – Oficina de Estudios Económicos. Nota: información 2020-2024, serie comparable más reciente publicada de manera conjunta por SUNAT y PRODUCE a la fecha.

En línea con lo anterior, si bien la evolución de la tasa de informalidad empresarial evidencia una reducción progresiva en los últimos años, los niveles de informalidad continúan siendo elevados. En efecto, la tasa de informalidad de las micro y pequeñas empresas (MYPE) disminuyó de 60,2 % en 2021 a 57,3 % en 2024, manteniéndose por encima del 50 % durante dicho periodo. Ello revela que el incremento en el número de empresas formales no obedece únicamente a procesos de formalización, sino también a la creación de nuevas unidades empresariales que ingresan directamente al mercado bajo esquemas formales.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de informalidad empresarial en las MYPE, 2020-2024



Fuente: SUNAT – Registro Único del Contribuyente. INEI – ENAHO. PRODUCE - OGEIEE – Oficina de Estudios Económicos. Nota: cifras 2020-2024, última serie comparable disponible a la fecha de elaboración de la presente propuesta.

Elaboración propia de la DGDE.

Asimismo, la matriz de transición de empresas operativas según tamaño, correspondiente al periodo 2015–2024, evidencia que la movilidad empresarial es reducida. En particular, el 95,7% de las microempresas permanece en dicha categoría, mientras que solo el 4,0% logra transitar hacia la categoría de pequeña empresa.

De igual manera, una proporción significativa de pequeñas empresas retorna a la condición de microempresa (40,8%), lo que refleja dificultades para sostener procesos de crecimiento y consolidación empresarial en el tiempo.

Cuadro 2. Matriz de transición de empresas operativas según tamaño empresarial, 2015-2024

(Porcentaje)

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

2024 / 2015	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Micro	95,7%	4,0%	0,1%	0,2%
Pequeña	40,8%	51,7%	2,8%	4,7%
Mediana	19,2%	32,5%	12,3%	36,1%
Grande	13,8%	11,9%	4,7%	69,6%

Fuente: SUNAT. Nota matriz 2015-2024, última serie comparable disponible a la fecha de elaboración de la presente propuesta.

Elaboración: PRODUCE - OGEIEE – Oficina de Estudios Económicos. Nota: La matriz 2015-2024 se mantiene por constituir la última medición longitudinal comparable publicada para analizar la movilidad empresarial entre categorías.

Este comportamiento evidencia que, si bien se han registrado avances en términos de formalización, estos no han sido suficientes para revertir estructuralmente los elevados niveles de informalidad que caracterizan al segmento MYPE. En efecto, la tasa de informalidad empresarial se mantiene por encima del 50 %, mientras que, en el ámbito laboral, el 82,3 % de las personas empleadas por las MYPE en 2024 se encontraba en condición de informalidad. Esta situación resulta consistente con la información más reciente de la EPEN, según la cual el empleo informal continúa concentrándose especialmente en las unidades económicas de menor tamaño.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Informalidad laboral

En materia laboral, si bien el ordenamiento jurídico ha establecido regímenes especiales para promover la formalización laboral, estos no han logrado revertir de manera significativa los altos niveles de empleo informal ni ampliar sosteniblemente la cobertura de las prestaciones de salud y pensiones.

Tamaño empresarial	Empleo en el sector privado						Part. % en la PEA ocupada nacional
	Total empleo privado		Empleo formal privado		Empleo informal privado		
	N°	Part.%	N°	Part.%	N°	Part.%	
Microempresa	8,388,917	71.1	865,622	10.3	7,521,295	89.7	46.8
Pequeña empresa	1,806,927	15.3	937,469	51.9	869,459	48.1	10.1
Mediana empresa	308,914	2.6	244,016	79.0	64,898	21.0	1.7
Mipyme	**10,502,758**	**89.1**	**2,047,106**	**19.5**	**8,455,652**	**80.5**	**58.6**
Gran empresa	1,287,490	10.9	1,050,612	81.6	236,879	18.4	7.2
Total del empleo en el sector privado	**11,790,248**	**100.0**	**3,097,717**	**26.3**	**8,692,530**	**73.7**	**65.8**

Fuente: Reporte "La Mipyme en Cifras 2024" (PRODUCE)

En lo que respecta específicamente al segmento MYPE, el reporte "La Mipyme en Cifras 2024" de PRODUCE evidencia una incidencia particularmente elevada de la informalidad laboral. Según dicha fuente, el 89,7 % del empleo generado por las microempresas y el 48,1 % del correspondiente a las pequeñas empresas se encontraba en condición de informalidad. En conjunto, de las 10 193 844 personas empleadas por las MYPE en 2024, 8 390 754 laboraban en condiciones informales, equivalente al 82,3 %. Esta información sectorial se mantiene por corresponder a la

última serie comparable disponible específicamente para las MYPE y se complementa con los resultados más recientes de la EPEN, que confirman que la incidencia del empleo informal disminuye conforme aumenta el tamaño de las unidades económicas.

Estas 8.4 millones de personas desarrollan sus actividades se encuentran en una situación de menor cobertura de los derechos y mecanismos de protección asociados al empleo formal, lo cual incrementando su vulnerabilidad frente a contingencias como enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez o vejez, y limita la generación de empleo formal y de calidad. Como señala el propio reporte citando a la OIT (2020), la informalidad laboral, si bien ofrece a los trabajadores ingresos inmediatos, impide el reconocimiento de derechos básicos, al no contar con contratos formales, prestaciones laborales, protección social ni representación sindical. Esta situación no solo afecta a los trabajadores de forma individual, sino que también genera costos para el Estado, al reducir la recaudación tributaria y limitar la cobertura de seguridad social y servicios públicos, con un impacto negativo sobre la productividad y el crecimiento nacional (Arias, Carrillo & Torres, 2020). Además, la fragilidad de estos sistemas de protección quedó evidenciada durante la crisis sanitaria de 2020, cuando la contracción del empleo Mipyme (–7,8% respecto a 2019, con la pérdida de cerca de 788 mil puestos) reflejó tanto el estancamiento previo del sector como la debilidad estructural de sus mecanismos de protección social y salud (CEPAL-OPS, 2021).

En conjunto, la evidencia disponible muestra que, pese a la reducción reciente de la tasa general de empleo informal, que pasó de 70,7 % a 69,3 % entre los periodos julio 2024-junio 2025 y julio 2025-junio 2026, la informalidad laboral continúa siendo un fenómeno de elevada magnitud y afecta con mayor intensidad a las unidades económicas de menor escala. En particular, la EPEN registra una tasa de empleo informal de 88,1 % entre las personas ocupadas en empresas de 1 a 10 trabajadores, mientras que la información sectorial de PRODUCE muestra que el 82,3 % del empleo generado por las MYPE se encontraba en condición de informalidad en 2024. Estos resultados evidencian que la formalización empresarial y laboral constituyen dimensiones estrechamente relacionadas y que las medidas dirigidas a promover la formalización de las MYPE deben considerar simultáneamente las condiciones que afectan su permanencia, productividad y crecimiento.

Acceso a mercados

Mercado externo:

- De las 9 728 empresas exportadoras en 2024, las MYPE (micro + pequeña) representan el 65,0% — aproximadamente 6 323 empresas — frente al 3,4% de las medianas y 31,6% de las grandes.

- En valor exportado, dentro del total Mipyme (US$ 4 472 millones), las MYPE concentran el 91,7% (micro 46,6% + pequeña 45,1%), lo que equivale a unos US$ 4 101 millones — frente a solo 8,3% (~US$ 371 millones) de las medianas.

- Sin embargo, en relación con el total nacional exportado (US$ 74 512 millones), la participación de las MYPE es apenas de ~5,5%.

- El crecimiento del valor exportado en 2024 fue liderado por microempresas (+69,4%) y pequeñas (+25,5%) — muy por encima del +3,7% de las medianas.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Concentración sectorial: minería (59,7% del valor Mipyme exportado), agropecuario (21,5%) y textil (5,7%).

Mercado interno:

- Del total de ventas de empresas formales (S/ 1 713 242 millones), las MYPE capturan solo 16,2% (pequeña 13,6% + micro 2,6%) — equivalente a aproximadamente S/ 277 500 millones — frente al 6,5% de las medianas y el dominante 77,2% de las grandes empresas.

Adicionalmente, las MYPE presentan una limitada participación en los mercados de mayor escala, particularmente en las contrataciones públicas. Si bien el Estado constituye uno de los principales demandantes de bienes y servicios del país, las MYPE continúan enfrentando barreras que restringen su acceso efectivo a dichos mercados, entre ellas la complejidad de los procedimientos de contratación, la limitada capacidad para cumplir determinados requisitos técnicos, financieros o de producción, así como la escasa articulación entre los mecanismos de promoción empresarial y los procesos de adquisición pública. Esta situación limita las oportunidades de crecimiento de las MYPE y reduce el impacto que las compras públicas pueden generar como instrumento de desarrollo productivo.

Asimismo, los mecanismos actualmente existentes para promover la participación de las MYPE en las contrataciones estatales presentan limitaciones institucionales y operativas que dificultan una adecuada articulación entre la demanda pública y la oferta productiva nacional. Ello restringe el desarrollo de proveedores, limita la generación de economías de escala y reduce las posibilidades de que las MYPE se integren de manera sostenible a cadenas de valor y mercados más competitivos. En consecuencia, persiste la necesidad de fortalecer los instrumentos públicos orientados a facilitar su acceso a las compras públicas, promoviendo un entorno que contribuya al incremento de la productividad, la formalización y el crecimiento empresarial.

Asociatividad

De acuerdo con el reporte "La Mipyme en Cifras 2024" (PRODUCE), las Mipyme — en particular las micro y pequeñas empresas — siempre se insertan en las ramas de menor productividad de la economía, en las cuales hay bajas barreras para la entrada. Estos sectores se caracterizan, además, porque la necesidad de operar en conexión con otras empresas (generando redes o clústeres) y los incentivos para hacerlo son muy limitados y por lo tanto, también son reducidas las posibilidades de que se produzcan economías externas que incrementen la especialización de las empresas (y de la fuerza laboral), la propensión a innovar y la productividad (Dini & Stumpo, 2020). En 2024, más del 85% de las Mipyme operaron en comercio (44,2%) y servicios (41,5%), en menor medida, estas empresas se concentraron en manufactura (8,5%), construcción (3,5%), agropecuario (1,2%), minería (0,8%) y pesca (0,2%).

La problemática descrita —informalidad empresarial, informalidad laboral, baja asociatividad, limitado acceso a mercados y escasos encadenamientos productivos— responde a múltiples factores estructurales que se refuerzan entre sí, entre los cuales destaca la insuficiencia de incentivos efectivos para la formalización.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

A medida que las unidades productivas incrementan su tamaño o capacidad económica, enfrentan mayores costos derivados del cumplimiento de obligaciones laborales y de seguridad social, lo que incentiva la permanencia en esquemas de informalidad o el mantenimiento artificial de empresas de menor escala. Como consecuencia, se restringe el crecimiento empresarial, se limita la productividad del aparato productivo y se reduce la base de trabajadores que acceden a una adecuada protección social, afectando tanto el bienestar de los trabajadores como la sostenibilidad de los propios sistemas de seguridad social.

La Ley N.° 32353, Ley para la Formalización, Desarrollo y Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa, incorporó disposiciones orientadas a promover la formalización, el desarrollo y la competitividad de las MYPE; no obstante, dichas disposiciones no resultan suficientes para generar incentivos efectivos que promuevan una formalización progresiva y sostenible de las unidades productivas preexistentes, ni para favorecer procesos de crecimiento y consolidación empresarial.

En ese sentido, la situación presentada refuerza la necesidad de optimizar y complementar el marco normativo vigente mediante la modificación de la Ley N.° 32353, Ley para la Formalización, Desarrollo y Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa, a fin de fortalecer los mecanismos de formalización, reducir las barreras económicas y administrativas que enfrentan las micro y pequeñas empresas, y mejorar la articulación de las intervenciones estatales orientadas al sector MYPE, con miras a que los beneficios de la formalización se consoliden de manera progresiva en el mediano y largo plazo.

Por otro lado, el mercado nacional de factoring ha mostrado un desarrollo significativo; durante 2025 se negociaron 2 070 879 facturas negociables por un monto de S/ 52 057 millones, registrándose incrementos de 17,1 % y 20,6 %, respectivamente, respecto de 2024, y las micro y pequeñas empresas representaron el 84,9 % de las empresas que utilizaron este instrumento. No obstante, dicha evolución no elimina las restricciones específicas que enfrentan las MYPE exportadoras para financiar derechos de cobro frente a compradores extranjeros. A diferencia del *factoring* doméstico, estas operaciones implican mayores costos de verificación y cobranza y una exposición adicional a riesgos de contraparte, riesgo país y riesgo cambiario, lo que puede limitar el acceso oportuno de las MYPE exportadoras a capital de trabajo. Cabe precisar que la información sobre el mercado de *factoring* consignada en los párrafos precedentes corresponde al ejercicio 2025 y a datos del Banco de la Nación actualizados a mayo de 2026, por lo que se encuentra conforme al contexto general de la presente propuesta, sin requerir actualización adicional.

A esta problemática se suma una limitación normativa específica. El marco vigente del Banco de la Nación permite realizar operaciones de *factoring* respecto de proveedores del Estado que sean micro o pequeñas empresas cuando los adquirentes de sus bienes o servicios sean entidades o empresas estatales; sin embargo, dicha habilitación no comprende operaciones en las que el derecho de cobro corresponda a compradores privados extranjeros. En consecuencia, las actuales funciones del Banco vinculadas con operaciones de comercio exterior no resultan suficientes, por sí mismas, para sustentar jurídicamente la prestación de *factoring* internacional a favor de MYPE exportadoras, existiendo una brecha entre las operaciones que actualmente puede desarrollar y la modalidad de financiamiento que se pretende habilitar.

La eventual ampliación de estas operaciones requiere, además, considerar los riesgos financieros y operativos propios del *factoring* internacional. La condición de no residente del comprador genera una mayor exposición a riesgos de crédito, cambiarios y de país, mientras que la evaluación de compradores extranjeros, la validación de

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

operaciones comerciales y la cobranza internacional demandan capacidades especializadas. No obstante, estos riesgos pueden ser administrados dentro del marco prudencial aplicable al Banco de la Nación mediante criterios de elegibilidad, límites de exposición por comprador, grupo económico, país, sector y moneda, evaluación de contrapartes, mecanismos de cobertura y medidas de mitigación. Asimismo, el Banco presenta capacidad financiera para evaluar la implementación del producto: a diciembre de 2025 registró un resultado neto de S/ 1 336,3 millones, un ROAE de 34,53 % y un patrimonio efectivo de S/ 4 340,2 millones; y, al 31 de mayo de 2026, un Ratio de Capital Global de 21,15 %, superior al límite global de 10 %.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación propuesta tiene por objetivo establecer un marco normativo que fortalezca los mecanismos de formalización voluntaria de las micro y pequeñas empresas, mediante la reducción de barreras económicas y administrativas que dificultan su incorporación y permanencia en la economía formal. Para ello, se plantea simplificar los procedimientos y requisitos administrativos, promover la gratuidad de determinados servicios vinculados a la formalización e implementar medidas que faciliten el acceso de las MYPE a los beneficios asociados a la formalidad, de manera sostenible.

Asimismo, la regulación busca contribuir al fortalecimiento y desarrollo de las MYPE mediante medidas orientadas a mejorar sus condiciones de acceso al financiamiento y crédito, impulsar su digitalización e innovación, facilitar su acceso a mercados y promover su productividad, competitividad y crecimiento empresarial. De esta manera, se pretende que la formalización no se limite al cumplimiento de obligaciones administrativas, sino que genere incentivos y beneficios concretos que favorezcan la incorporación voluntaria de las unidades productivas a la economía formal y su posterior consolidación y crecimiento.

Por último, se busca habilitar expresamente al Banco de la Nación para realizar operaciones de *factoring* internacional a favor de micro y pequeñas empresas exportadoras, permitiéndoles acceder a capital de trabajo mediante el financiamiento anticipado de derechos de cobro generados frente a compradores extranjeros. Con ello se busca atender una necesidad específica de financiamiento vinculada con las operaciones de comercio exterior de las MYPE, sin extender la intervención del Banco al conjunto del mercado de *factoring* ni sustituir la oferta privada existente.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

En el marco de las facultades legislativas solicitadas, se propone aprobar un Decreto Legislativo destinado a fortalecer principalmente los mecanismos de formalización voluntaria de las micro y pequeñas empresas (MYPE), mediante la reducción de barreras administrativas que dificultan su incorporación y permanencia en la economía formal. Para ello, se plantea simplificar los procedimientos y requisitos administrativos, promover la gratuidad de determinados servicios vinculados a la formalización e implementar medidas que faciliten el acceso de las MYPE a los beneficios asociados a la formalidad, de manera sostenible.

De acuerdo a ello, se prevé aprobar la siguiente medida legislativa:

- Decreto Legislativo que modifica la Ley N.° 32353, Ley para la Formalización, Desarrollo y Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Con esta medida se pretende establecer condiciones para promover la formalización voluntaria de las Mypes y establecer principalmente lo siguiente:

- La caracterización y definición de Mype (los criterios).
- Constitución en línea y simplificación del procedimiento de la Mype.
- Establecer medidas de acceso a nuevos mercados a través de las compras estatales.
- Asistencia y acompañamiento a las Mype en materia de digitalización, innovación, transformación digital y asociatividad.
- Establecer mecanismos de acceso a la oferta crediticia a través de empresas financieras tecnológicas.
- Medidas de régimen laboral especial y de seguridad social para las Mype.
- Medidas de fortalecimiento de la fiscalización y sanción en materia de factoring.

En ese sentido, las medidas orientadas a la constitución en línea y simplificación de procedimientos buscan optimizar el proceso de formalización, reduciendo los costos, tiempos y cargas administrativas que actualmente pueden desincentivar la incorporación de las MYPE a la economía formal.

Asimismo, estas medidas se complementan con acciones destinadas a mejorar su acceso al financiamiento, mercados, tecnología y asistencia empresarial, de modo que la formalización no constituya únicamente el cumplimiento de obligaciones, sino que representa una oportunidad concreta para mejorar su productividad, competitividad y sostenibilidad.

De igual manera, la propuesta permitirá impulsar el desarrollo de nuevos mecanismos de financiamiento mediante la participación de empresas financieras tecnológicas (Fintech), promoviendo un entorno regulatorio que favorezca la innovación financiera, la competencia y el desarrollo de productos y servicios digitales orientados a ampliar la inclusión financiera de las micro y pequeñas empresas. La utilización de herramientas tecnológicas para la evaluación crediticia, el financiamiento colaborativo y otros mecanismos digitales permitirá reducir costos de transacción, ampliar la cobertura del crédito formal y generar alternativas de financiamiento para segmentos empresariales tradicionalmente excluidos del sistema financiero.

Finalmente, la propuesta propone medidas destinadas a fortalecer el marco regulatorio del *factoring*, reconocido como uno de los principales mecanismos de financiamiento del capital de trabajo de las micro y pequeñas empresas. La negociación de facturas permite a las empresas obtener liquidez inmediata sin recurrir a endeudamiento adicional; sin embargo, la eficacia de este instrumento se ve afectada cuando los adquirentes retrasan injustificadamente la emisión de la conformidad de las facturas negociables o emplean mecanismos destinados a impedir su circulación en el mercado financiero. Estas prácticas limitan el acceso oportuno al financiamiento, incrementan los costos financieros y afectan la continuidad de las actividades empresariales.

En ese sentido, se busca modificar expresamente el marco legal vigente para habilitar al Banco de la Nación a realizar operaciones de *factoring* internacional a favor de micro y pequeñas empresas exportadoras respecto de derechos de cobro frente a compradores privados extranjeros, delimitando esta facultad a dicho segmento y sujetando su implementación a criterios de elegibilidad, evaluación de contrapartes, límites de exposición por comprador, grupo económico, país, sector y moneda, así como a mecanismos de cobertura y mitigación de riesgos conforme al marco prudencial aplicable. Previamente, el Banco deberá evaluar la viabilidad tecnológica, operativa y financiera del producto y desarrollar las capacidades necesarias para su

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

implementación, la cual se financiará con recursos propios, bajo criterios de autosostenibilidad financiera y suficiencia patrimonial, sin requerir transferencias del Tesoro Público. Asimismo, la medida preserva las competencias regulatorias y supervisoras de la SBS, por lo que las nuevas operaciones se sujetarán a las disposiciones vigentes en materia de gestión integral de riesgos, riesgo país, riesgo cambiario crediticio y demás exigencias prudenciales aplicables.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  La propuesta requiere ser aprobada mediante una norma con rango de ley, en tanto las medidas planteadas inciden directamente sobre materias actualmente reguladas por la Ley N.° 32353, Ley para la modernización y el desarrollo de la micro y pequeña empresa (MYPE), así como sobre la Ley N.° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, norma que establece el marco legal aplicable a la factura negociable y a su utilización como mecanismo de financiamiento.

  En particular, respecto a la N.° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, la propuesta contempla el fortalecimiento de las medidas de fiscalización y sanción frente a conductas que obstaculicen o restrinjan la negociación de las facturas negociables. En ese sentido, se requiere establecer, modificar o incorporar infracciones, obligaciones y consecuencias sancionadoras aplicables a los sujetos que intervienen en el proceso de negociación de la factura negociable.

  Al tratarse de la creación o modificación de infracciones y sanciones, estos aspectos deben encontrarse establecidos en una norma con rango de ley.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

2. **Legislar sobre el ecosistema nacional de emprendimiento, innovación y desarrollo productivo, para:**

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

   i. **Aprobar la Ley de Fomento al Ecosistema de Emprendimiento Innovador con la finalidad de crear y regular instrumentos de capital semilla, garantías, crédito productivo y otras modalidades de financiamiento dirigidas a facilitar el acceso de los emprendedores, de las micro y pequeñas empresas y los bionegocios a recursos financieros para el desarrollo de sus actividades productivas, y promover mayores niveles de inclusión financiera y fortalecimiento de las condiciones para el escalamiento empresarial.**

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

   ii. **Modificar el Decreto Legislativo N.° 1228, Decreto Legislativo que dicta medidas para el fortalecimiento y expansión de los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE), con la finalidad de fortalecer el marco institucional de la Red CITE, ampliar su población objetivo, incorporar nuevas modalidades de organización y participación institucional, fortalecer los procesos de transferencia tecnológica y facilitar la prestación de servicios tecnológicos especializados dirigidos a las micro, pequeñas y medianas empresas.**

   iii. **Aprobar un marco legal que habilite la realización de transferencias financieras por parte de los gobiernos regionales, gobiernos locales y demás entidades públicas para financiar la implementación, fortalecimiento y sostenibilidad de los CITE públicos, utilizando las fuentes de financiamiento que determine la legislación correspondiente, para fortalecer la descentralización de los servicios tecnológicos y**

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

ampliar la cobertura territorial de la Red CITE, particularmente en aquellas regiones con menores niveles de innovación y desarrollo productivo.

iv. **Aprobar el marco legal que permita las transferencias financieras de los gobiernos regionales a favor del pliego Ministerio de Producción - Programa Nacional de Innovación y Desarrollo Productivo (PROINNOVATE) para el financiamiento de programas de innovación regional.**

i) Fomento al ecosistema de emprendimiento innovador

- **Diagnóstico del problema**

El ecosistema peruano de emprendimiento innovador presenta una brecha estructural de financiamiento asociada al ciclo de vida de las empresas innovadoras, que no puede ser atendida exclusivamente mediante crédito bancario tradicional ni mediante instrumentos públicos de capital semilla. Esta problemática deriva, entre otros factores, de la elevada incertidumbre respecto del crecimiento futuro de estos emprendimientos, de su limitada trayectoria financiera, de la predominancia de activos intangibles y de la dificultad para utilizar dichos activos como garantías convencionales.

La evidencia internacional reconoce que estas características generan fallas de mercado particularmente intensas para las empresas jóvenes e innovadoras. La OCDE señala que el capital de riesgo cumple una función especialmente relevante para startups innovadoras porque sus modelos de negocio suelen descansar en activos intangibles difíciles de utilizar como colateral y porque sus necesidades de crecimiento no se adecuan necesariamente al financiamiento bancario convencional. Por ello, recomienda que las políticas de financiamiento para PYME contemplen instrumentos diferenciados de capital semilla, capital de riesgo, garantías y otras modalidades correspondientes a las distintas fases de desarrollo empresarial.

Esta problemática se manifiesta claramente en el Perú. La evidencia recopilada por PRODUCE muestra que los emprendimientos innovadores tienen 4,4 años de operación en promedio; el 67,6 % mantiene entre uno y diez trabajadores y, pese a que una proporción importante ya ha superado las etapas iniciales de validación, continúa enfrentando limitaciones para sostener procesos de expansión acelerada. Asimismo, el 53,1 % ha recibido financiamiento privado y el 79,8 % algún tipo de financiamiento público, siendo el capital semilla de PROINNÓVATE el instrumento público más utilizado, con 43,3 %. Sin embargo, el 73,7 % continúa buscando activamente financiamiento y más del 80 % requiere montos superiores a S/ 100 000 para continuar creciendo, lo que evidencia que el acceso a capital semilla no elimina la brecha posterior de financiamiento para crecimiento y escalamiento.

En este contexto, cabe señalar que la normativa vigente establece que el Estado promueve fondos de inversión de capital de riesgo que adquieran una participación temporal únicamente en las MYPE innovadoras que inician su actividad o que cuentan con menos de dos años de funcionamiento. Este umbral determina que una empresa innovadora que supera los dos años deje de encontrarse expresamente comprendida dentro de la población objetivo prevista por la ley para la promoción del capital de riesgo, aun cuando pueda encontrarse precisamente en las etapas de validación comercial, crecimiento o escalamiento en las que demanda mayores volúmenes de capital.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Esta restricción resulta particularmente significativa si se compara el límite legal de dos años con la evidencia nacional antes señalada: la antigüedad promedio observada de los emprendimientos innovadores peruanos es de 4,4 años, más del doble del límite actualmente establecido. En consecuencia, el marco vigente puede generar una discontinuidad entre los instrumentos públicos orientados a la etapa de ideación o capital semilla y aquellos requeridos posteriormente para financiar el crecimiento empresarial.

La ampliación del horizonte de elegibilidad hasta siete años encuentra, asimismo, respaldo comparado. No sería técnicamente preciso sostener que existe una definición internacional universal que considere startup a toda empresa de hasta siete años; sin embargo, siete años constituye un referente ampliamente defendible para instrumentos de financiamiento de riesgo. El régimen de ayudas de financiación de riesgo de la Unión Europea considera elegibles a PYME no cotizadas que hayan operado durante menos de diez años desde su registro o durante menos de siete años desde su primera venta comercial, y admite capital, cuasicapital, préstamos y garantías como modalidades de financiación de riesgo. Por su parte, la Ley 28/2022 de España establece una antigüedad general máxima de cinco años para las empresas emergentes y la extiende hasta siete años para empresas de biotecnología, energía, industriales y otros sectores intensivos en tecnología.

Este mismo enfoque viene siendo incorporado en la propuesta de Ley de Fomento al Ecosistema de Emprendimiento Innovador en el Perú que se planteará desde PRODUCE, donde se plantea cinco años como período ordinario y hasta siete años para empresas de base tecnológica como de biotecnología, energía, tecnologías climáticas, manufactura avanzada, industrias digitales y otros sectores estratégicos. Ello permitiría construir una definición coherente del emprendimiento innovador a lo largo de los distintos instrumentos públicos, evitando que programas de promoción, fondos de inversión y mecanismos de garantías manejen horizontes temporales incompatibles.

Una segunda limitación se encuentra en la arquitectura jurídica del Fondo de Capital para Emprendimientos Innovadores – FCEI. El Fondo fue creado mediante el Título V del Decreto de Urgencia N.° 013-2020 con el propósito de desarrollar el mercado de financiamiento de capital para startups en etapa de consolidación. El artículo 39 limita actualmente su objeto a invertir en fondos privados o públicos cuyas estrategias estén exclusivamente orientadas al capital emprendedor, mientras que los artículos 40 a 44 regulan sus beneficiarios, fuentes de recursos, patrimonio fideicometido, administración a cargo de COFIDE, plazo y órganos de gobierno.

El instrumento ha permitido desarrollar progresivamente el mercado nacional de venture capital. El FCEI fue constituido inicialmente con hasta S/ 70 millones; a febrero de 2025 había formalizado compromisos por USD 10 millones y posteriormente incorporó a CAF como inversionista con un aporte de hasta USD 5 millones. Más relevante aún para efectos del diagnóstico, documentos de rendición de cuentas de COFIDE han recomendado evaluar continuamente los lineamientos, requisitos y criterios de elegibilidad del FCEI conforme a la dinámica del mercado y las mejores prácticas de la industria, así como evaluar un nuevo instrumento de venture capital dirigido a startups en etapas más tempranas.

Por tanto, el problema regulatorio no radica en la inexistencia absoluta de instrumentos de apoyo, sino en que el marco legal vigente presenta discontinuidades y restricciones

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

que dificultan construir una trayectoria continua de financiamiento desde la creación hasta el escalamiento del emprendimiento innovador.

Por otra parte, corresponde señalar que el desarrollo de las micro y pequeñas empresas constituye uno de los principales desafíos de la política de desarrollo productivo, considerando que representan la mayor parte del tejido empresarial nacional y generan una proporción significativa del empleo formal. No obstante, su crecimiento continúa limitado por restricciones estructurales relacionadas con el acceso al financiamiento, la asistencia técnica especializada, la incorporación de innovación y tecnología, la obtención de certificaciones de calidad y su integración en cadenas de valor. Estas limitaciones reducen su productividad, restringen su capacidad para innovar y dificultan su inserción en mercados cada vez más competitivos, evidenciando la necesidad de fortalecer los instrumentos públicos de apoyo al emprendimiento y al desarrollo empresarial.

Uno de los principales problemas identificados corresponde a las limitaciones de acceso al financiamiento que enfrentan los emprendimientos innovadores durante sus primeras etapas de crecimiento. La evidencia disponible muestra que el 73,7 % de los emprendimientos innovadores se encuentra en búsqueda activa de financiamiento y que más del 80 % requiere montos superiores a S/ 100 000 para continuar su proceso de escalamiento. Si bien el 79,8 % accedió a algún tipo de financiamiento público y el capital semilla otorgado por PROINNÓVATE benefició al 43,3 % de dichos emprendimientos, persiste una importante brecha de financiamiento temprano y de acceso a capital de riesgo, situación que limita el desarrollo de nuevos productos, procesos y modelos de negocio con alto contenido tecnológico.

A ello se suma una marcada concentración territorial del ecosistema nacional de innovación. El 76,5 % de los emprendimientos innovadores se ubica en Lima, mientras que las regiones presentan menores niveles de acceso a infraestructura tecnológica, redes de soporte, conocimiento especializado y financiamiento. Esta situación restringe el desarrollo de ecosistemas regionales de innovación y limita el aprovechamiento de las potencialidades productivas existentes fuera de la capital. En la misma línea, de las aproximadamente 208 mil empresas focalizadas por el Programa Presupuestal 0093 fuera de Lima, durante el año 2025 únicamente se logró atender alrededor del 10 %, siendo la limitada disponibilidad de recursos uno de los principales factores que explica dicha cobertura reducida.

En consecuencia, la problemática que sustenta esta primera medida legislativa radica en la insuficiencia y dispersión de los mecanismos normativos e institucionales para el fomento, financiamiento y soporte de los emprendimientos innovadores a lo largo de su maduración empresarial, especialmente en los procesos de ideación, validación y expansión acelerada, donde los instrumentos ordinarios de crédito presentan severas limitaciones de acceso.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación tiene por objetivo fortalecer el ecosistema nacional de emprendimiento, innovación y desarrollo productivo mediante la modernización del marco normativo aplicable a los principales instrumentos públicos de promoción empresarial, con la finalidad de incrementar la productividad, competitividad y capacidad de innovación de las micro y pequeñas empresas, facilitando su acceso al financiamiento, a servicios tecnológicos especializados y a mecanismos de transferencia tecnológica que contribuyan a su crecimiento sostenible.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En particular, además de la promoción y fomento se busca corregir la desalineación existente entre la antigüedad máxima prevista actualmente para acceder a instrumentos de capital de riesgo y el ciclo efectivo de maduración de los emprendimientos innovadores, ampliando la población potencialmente elegible y permitiendo que empresas que ya han validado inicialmente su producto o servicio, pero que todavía requieren capital para crecer, puedan continuar accediendo a instrumentos especializados.

Asimismo, se busca modernizar el marco legal del FCEI para consolidarlo como instrumento catalítico del mercado nacional de capital emprendedor, favoreciendo el apalancamiento de inversión privada, la participación de inversionistas institucionales y organismos multilaterales, la diversificación de modalidades de inversión y el desarrollo de instrumentos capaces de atender distintos sectores, territorios y etapas de maduración empresarial.

La intervención se encuentra conceptualmente alineada con el proyecto de Ley de Fomento al Ecosistema de Emprendimiento Innovador, que plantea que la política pública no debe limitarse al otorgamiento aislado de subvenciones, sino articular instrumentos de capital semilla, garantías, créditos tecnológicos, inversión ángel, fondos de capital emprendedor, fondos de fondos y mecanismos de coinversión público-privada de acuerdo con el ciclo de vida, riesgo, activos intangibles y potencial de escalamiento de los emprendimientos.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Con el propósito de atender las problemáticas identificadas, se propone facultar al Poder Ejecutivo para aprobar un conjunto de medidas orientadas a fortalecer el ecosistema nacional de emprendimiento, innovación y desarrollo productivo, mediante la modernización del marco jurídico aplicable a los principales instrumentos públicos de apoyo empresarial.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En primer lugar, se propone aprobar un Decreto Legislativo que apruebe la Ley de Fomento al Ecosistema de Emprendimiento Innovador en el Perú, que permita crear y regular instrumentos de capital semilla, garantías, crédito productivo y otras modalidades de financiamiento dirigidas a facilitar el acceso de los emprendedores y de las micro y pequeñas empresas a recursos financieros para el desarrollo de sus actividades productivas, promoviendo mayores niveles de inclusión financiera y fortaleciendo las condiciones para el escalamiento empresarial. Asimismo, se habilitarán mecanismos de apoyo complementarios orientados a la capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento del emprendimiento innovador.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

La medida busca superar la actual dispersión de instrumentos y disposiciones aplicables al emprendimiento innovador, estableciendo un marco comprehensivo que reconozca las características particulares de este tipo de emprendimientos, sus diferentes etapas de desarrollo y sus necesidades diferenciadas de financiamiento, acompañamiento, experimentación, transferencia tecnológica, acceso a mercados e internacionalización. Asimismo, permitirá articular la intervención de las entidades públicas competentes con las entidades de soporte al emprendimiento innovador, universidades y centros de investigación, inversionistas y demás actores públicos y privados que participan en el ecosistema.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En dicho marco, el Decreto Legislativo comprenderá, principalmente, las siguientes medidas:

- Establecer el marco conceptual, ámbito de aplicación y principios para el fomento del emprendimiento innovador, incluyendo la definición y caracterización de los emprendimientos innovadores, startups, empresas de base tecnológica y demás actores relevantes del ecosistema, considerando las distintas etapas de su ciclo de vida, desde la creación y validación hasta su crecimiento, escalamiento e internacionalización.
- Establecer mecanismos para la articulación y fortalecimiento del ecosistema nacional de emprendimiento innovador, promoviendo la coordinación entre las entidades públicas competentes, entidades de soporte al emprendimiento innovador, universidades, centros de investigación y desarrollo tecnológico, inversionistas, empresas, corporaciones y demás actores públicos y privados vinculados a la generación, desarrollo y escalamiento de emprendimientos innovadores.
- Fortalecer y profesionalizar las entidades de soporte al emprendimiento innovador, comprendiendo, entre otras, incubadoras, aceleradoras, redes de inversionistas ángeles, *venture studios*, *company builders* y otras organizaciones especializadas, estableciendo mecanismos que permitan mejorar la calidad, especialización y articulación de los servicios que prestan a los emprendimientos durante sus distintas etapas de desarrollo.
- Promover la creación y desarrollo de emprendimientos de base científica y tecnológica originados en universidades, institutos, centros de investigación y otras entidades generadoras de conocimiento, incluyendo expresamente mecanismos para facilitar la constitución y desarrollo de *spin-offs* y *spinouts* universitarios, así como la transferencia, valorización y aprovechamiento económico de resultados de investigación, conocimiento, propiedad intelectual y tecnologías susceptibles de generar nuevos emprendimientos innovadores.
- Habilitar mecanismos de experimentación y facilitación regulatoria para la innovación, incluyendo *sandboxes* o entornos regulatorios de prueba, que permitan desarrollar, probar y validar temporalmente productos, servicios, modelos de negocio y soluciones innovadoras o basadas en tecnologías emergentes bajo condiciones controladas, salvaguardas proporcionales y supervisión de las autoridades competentes, generando evidencia para evaluar su eventual incorporación al mercado y, cuando corresponda, la adecuación o mejora de la regulación aplicable.
- Disponer la creación y establecer las condiciones generales de funcionamiento del instrumento denominado "capital semilla", destinado a financiar las etapas tempranas de creación, validación y desarrollo de emprendimientos innovadores, en las cuales las restricciones de acceso al financiamiento convencional son particularmente significativas, pudiendo contemplar mecanismos diferenciados de asignación y recuperación de recursos atendiendo a la naturaleza y nivel de madurez de los emprendimientos.
- Habilitar y desarrollar instrumentos financieros adecuados a las distintas etapas del ciclo de vida de los emprendimientos innovadores, incluyendo garantías, crédito productivo, capital, cuasicapital, coinversión y otros mecanismos financieros técnicamente sustentados, procurando complementar y movilizar recursos privados y reducir las brechas de financiamiento que afectan especialmente las etapas de validación, crecimiento y escalamiento empresarial.
- Modificar los artículos 38 a 44 del Título V del Decreto de Urgencia N.° 013-2020, en los extremos que correspondan, para modernizar el Fondo de

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Capital para Emprendimientos Innovadores – FCEI, ampliando y perfeccionando su capacidad para movilizar inversión privada hacia emprendimientos innovadores. En particular, la modificación comprenderá: a) su objeto y modalidades de inversión, permitiendo expresamente estructuras de fondos de fondos, coinversión y otros vehículos de capital o cuasicapital técnicamente sustentados; b) la definición de sus beneficiarios, alineándola con la nueva regulación de los emprendimientos innovadores y las diferentes etapas de su ciclo de vida; c) las reglas aplicables a los aportes, retornos, recuperaciones y reinversión de los recursos; y d) su gobernanza y administración, incorporando principios de adicionalidad, gestión profesional, diversificación de riesgos, apalancamiento de capital privado, prevención de conflictos de interés, transparencia, seguimiento y evaluación periódica. El Título V vigente contiene los elementos legales esenciales del Fondo —objeto, beneficiarios, recursos, fideicomiso, administración y órganos de gobierno—, por lo que su modernización requiere intervenir sobre la norma con rango legal y no únicamente sobre su desarrollo reglamentario.

- Promover mecanismos de movilización y apalancamiento de capital privado para el emprendimiento innovador, fortaleciendo la participación de fondos de inversión, inversionistas ángeles, capital de riesgo, inversionistas corporativos y otros actores especializados, bajo criterios de adicionalidad de los recursos públicos, distribución adecuada de riesgos y sostenibilidad financiera de los instrumentos.
- Establecer medidas de acompañamiento no financiero, incluyendo capacitación, mentoría, asistencia técnica, desarrollo de capacidades empresariales y tecnológicas, acceso a redes, vinculación con inversionistas, transferencia tecnológica y otros servicios especializados necesarios para incrementar las probabilidades de supervivencia, crecimiento y escalamiento de los emprendimientos innovadores.
- Promover mecanismos de innovación abierta y vinculación entre emprendimientos innovadores, empresas y entidades públicas, facilitando el desarrollo, validación y adopción de soluciones innovadoras frente a necesidades productivas, empresariales y públicas, así como la vinculación de startups y empresas de base tecnológica con cadenas de valor y empresas de mayor tamaño.
- Facilitar el acceso a mercados y la internacionalización de los emprendimientos innovadores, mediante mecanismos de *soft-landing*, articulación con ecosistemas internacionales, redes de innovación, inversionistas, aceleradoras y mercados extranjeros, así como otras medidas destinadas a incrementar las posibilidades de crecimiento y escalamiento internacional.
- Establecer mecanismos de información, seguimiento y evaluación del ecosistema y de los instrumentos públicos de fomento, que permitan generar evidencia sobre su desempeño, resultados y adicionalidad, así como introducir mejoras en el diseño de las intervenciones públicas dirigidas al emprendimiento innovador.

Como consecuencia de estas medidas, la propuesta permitirá transitar de un esquema caracterizado por instrumentos específicos y parcialmente fragmentados hacia un marco legal integral de fomento al emprendimiento innovador, que articule regulación, financiamiento, capacidades, transferencia tecnológica, experimentación, inversión privada, acceso a mercados e internacionalización en función del ciclo de vida de los emprendimientos. De esta manera, la intervención pública no se limitará a facilitar el

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

acceso al crédito, sino que abordará las fallas de mercado, coordinación e institucionalidad que restringen la creación, supervivencia, crecimiento y escalamiento de emprendimientos innovadores en el país.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Las medidas propuestas requieren ser aprobadas mediante una norma con rango de ley, por cuanto implican la modificación del marco legal vigente que regula los principales instrumentos públicos de promoción del emprendimiento, la innovación y el desarrollo productivo, así como la incorporación de nuevas habilitaciones legales para el financiamiento y fortalecimiento institucional de dichos instrumentos y para articular y fortalecer el ecosistema de emprendimiento innovador mediante instrumentos regulatorios, financieros, tecnológicos y de soporte adecuados a las distintas etapas de su ciclo de vida. En ese sentido, las materias comprendidas en la propuesta exceden el ámbito de regulación propio de las normas reglamentarias, al involucrar la modificación de disposiciones contenidas en normas con rango de ley y la creación de nuevos mecanismos permanentes de intervención pública, conforme a lo siguiente:

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En primer lugar, la creación de un marco integral para el fomento del ecosistema de emprendimiento innovador requiere establecer elementos sustantivos que exceden la potestad reglamentaria, tales como la definición y caracterización de los emprendimientos innovadores y otros actores del ecosistema; la regulación de instrumentos diferenciados según las etapas de creación, validación, crecimiento y escalamiento; el fortalecimiento y articulación de las entidades de soporte; la promoción de emprendimientos de base científica y tecnológica, incluidos *spin-offs* y *spinouts*; y la habilitación de mecanismos de experimentación regulatoria, incluidos *sandboxes* o entornos regulatorios de prueba. Asimismo, comprende mecanismos de articulación, transferencia y valorización de conocimiento y tecnología, así como instrumentos orientados al acceso a mercados e internacionalización. La regulación de estas materias configura un marco permanente de intervención pública y, en determinados casos, puede involucrar habilitaciones, excepciones o condiciones especiales respecto del régimen jurídico vigente, por lo que requiere un sustento normativo de rango legal.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Los elementos esenciales del FCEI no se encuentran únicamente en su Reglamento, sino en el Título V del Decreto de Urgencia N.° 013-2020. Los artículos 38 a 44 definen la finalidad del régimen, crean el Fondo, determinan sus beneficiarios, fuentes de recursos, naturaleza fideicometida, administración por COFIDE, plazo de vigencia y estructura básica de gobierno. Por ello, ampliar o modificar su objeto, población beneficiaria, fuentes estructurales de recursos o arquitectura institucional excede la potestad reglamentaria conferida por el propio Decreto de Urgencia. En ese sentido, la modernización del Fondo de Capital para Emprendimientos Innovadores – FCEI constituye uno de los componentes financieros del marco integral propuesto y no agota el objeto ni el alcance de la Ley de Fomento al Ecosistema de Emprendimiento Innovador.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

La creación o ampliación de instrumentos que impliquen afectación y administración de recursos públicos, constitución de patrimonios fideicometidos, aportes públicos a vehículos de inversión, otorgamiento de garantías o asunción de riesgos financieros por parte del Estado requiere contar con una habilitación legal suficientemente determinada. Ello comprende, según la naturaleza de cada instrumento, mecanismos de capital semilla, capital o cuasicapital, coinversión y otras modalidades de financiamiento dirigidas a atender las distintas etapas del ciclo de vida de los emprendimientos innovadores. Un decreto supremo puede desarrollar las

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

características operativas de un fondo legalmente creado, pero no puede por sí solo ampliar los elementos sustantivos que la norma de creación ha delimitado ni crear nuevas obligaciones o habilitaciones financieras que excedan su marco.

En consecuencia, la necesidad de una norma con rango de ley no deriva únicamente de la modernización de un instrumento financiero específico, sino de la necesidad de establecer un marco jurídico integral y estable que permita articular instrumentos regulatorios, financieros, tecnológicos y de soporte para el fomento del emprendimiento innovador, así como modificar aquellas disposiciones legales vigentes que actualmente delimitan el alcance de determinados instrumentos. El desarrollo reglamentario posterior podrá establecer las condiciones operativas, procedimientos y requisitos necesarios para su implementación, dentro de los límites y habilitaciones establecidos por la norma con rango de ley.

- **Efecto competencial y fiscal**

Efecto competencial. La medida se encuentra comprendida en las competencias de PRODUCE en materia de MYPE, industria, innovación productiva, transferencia tecnológica y desarrollo empresarial. La norma fortalecerá los instrumentos mediante los cuales el Sector ejerce dichas competencias, sin desplazar las atribuciones que corresponden a otras entidades del Poder Ejecutivo en materia financiera, presupuestaria, de ciencia y tecnología u otras materias conexas. Cuando la implementación de instrumentos específicos involucre competencias de otras entidades, su desarrollo se realizará conforme al marco legal correspondiente y bajo los mecanismos de coordinación interinstitucional aplicables.

Efecto fiscal. La aprobación del marco legal no implica, por sí misma, la generación automática de gasto público adicional ni una obligación inmediata de efectuar aportes, transferencias o asumir contingencias financieras. La implementación de los instrumentos que requieran recursos públicos estará sujeta a las disponibilidades presupuestarias, las reglas del Sistema Nacional de Presupuesto Público y demás disposiciones aplicables. En particular, cualquier aporte público, garantía u otro instrumento financiero deberá contar con la evaluación y habilitación presupuestaria y financiera que corresponda.

ii) Fortalecimiento del modelo de intervención de la red CITE

- **Diagnóstico del problema**

Según datos de CEPLAN, entre 2020 y 2023, la productividad total de factores (PTF) registró una contribución negativa de -1,9 puntos porcentuales al Producto Interno Bruto (PIB), reflejando brechas en innovación, infraestructura, educación e instituciones[25], Revertir este escenario requiere la introducción de reformas estructurales, ya que, sin estas reformas, se estima que el crecimiento de la economía peruana solo llegaría a 0,6%. Estas reformas, según CEPLAN, deben comprender cambios en las políticas de innovación y adopción tecnológica.

En esa línea, la red de Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (red CITE) constituye un importante instrumento de la política sectorial que contribuye con la mejora de la productividad y competitividad, al conformar la principal oferta, a nivel nacional, de servicios tecnológicos, de innovación y transferencia tecnológica

25 CEPLAN. Estancamiento de la productividad. En: https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t38.

para las MIPYME, el cual ha experimentado una importante expansión durante los últimos años.

Entre 2015 y 2026 el número de CITE públicos y Unidades Técnicas pasó de cinco (05) a treinta y siete (37), alcanzando presencia en 21 regiones, lo que se expresó en un crecimiento en la demanda de servicios tecnológicos. Así, según datos estadísticos del Instituto Tecnológico de la Producción, entre los años 2024 y 2025 los servicios tecnológicos brindados crecieron de 78 711 a 100 474 y las unidades productivas atendidas aumentaron de 14 001 a 14 697[26]. Estas cifras revelan un mayor crecimiento de los servicios tecnológicos, aproximadamente un 27% más, que se explica en su combinación articulada para el cierre de brechas por cada unidad productiva. Sin embargo, el número de unidades productivas no se incrementa al mismo nivel (crecimiento de alrededor del 5%) debido a limitaciones técnicas y de financiamiento.

Desde punto de vista técnico, el marco legal vigente contempla una población objetivo comprendida principalmente por MIPYME, personas naturales con negocio, asociaciones y cooperativas. Sin embargo, los sistemas productivos en regiones muestran un número importante de diferentes agentes económicos cuyo acceso a los servicios tecnológicos de la red CITE es necesario, como emprendedores, productores, investigadores, tesistas, entre otros que requieren mejorar procesos para ingresar a cadenas de valor, elevar estándares de calidad, desarrollar proyectos innovación, y actualmente no pueden acceder directamente, sino a través de una asociación, universidad u otra entidad, siendo necesario facilitar el acceso directo y oportuno a los servicios de la red CITE.

Asimismo, la necesidad de ampliar la cobertura más unidades productivas, principalmente en cadenas productivas de alta especialización (metalmecánica, industria naval, industria para la defensa, entre otras) supone mayor inversión y financiamiento de CITE públicos, lo que representa también una mayor presión presupuestal. Frente a ello, el actual marco legal si bien permite a las entidades privadas, con su propia infraestructura y equipamiento, calificar como CITE y generar sinergias para el fortalecer la intervención de la red CITE, no se extiende esta posibilidad a entidades públicas o de naturaleza mixta, como Instituto Públicos de Investigación, empresas estatales de gestión privada, entre otros, siendo necesario facilitar la participación en la red CITE a todo tipo de entidades, independientemente de su naturaleza jurídica, siempre que cuenten con la experiencia y capacidad operativa para fortalecer la oferta de servicios tecnológicos.

Fortalecer el modelo de intervención de la red CITE requiere, además, facilitar los procesos de transferencia tecnológica hacia los sectores productivos. Actualmente, la red CITE cuenta con 12 soluciones tecnológicas desarrolladas y disponibles para ser transferidas[27], por lo que se requiere establecer medidas sobre las condiciones y mecanismos de estos procesos para facilitar su acceso y aprovechamiento oportuno por las empresas y sectores productivos.

- **Objetivo de la regulación**

26 OBSERVATORIO TECNOLÓGICO DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN – CITEsmart+. En: https://public.tableau.com/app/profile/estadistica.y.gestion.de.informaci.n.dse/viz/InfoCITE_Reporte_v0/Dashboard00

27 Plataforma Innova CITE. Información de soluciones tecnológicas desarrolladas por la red CITE. En: https://innovacite.itp.gob.pe/portafolio

Asimismo, la regulación busca consolidar un sistema más articulado y descentralizado de apoyo a la innovación empresarial a través de la Red de Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE) mediante el establecimiento de mejoras al modelo de intervención, con el fin de favorecer la ampliación de su cobertura, la sofisticación de su oferta de servicios en sinergia con diferentes entidades del ecosistema de innovación y emprendimiento, así como impulsar y dar valor a la transferencia tecnológica desarrollada para contribuir al cierre de brechas tecnológicas en los sectores productivos.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

La propuesta contempla la modificación del Decreto Legislativo N.° 1228, Decreto Legislativo que dicta medidas para el fortalecimiento y expansión de los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE), a fin de ampliar su ámbito de actuación a través de su población objetivo, fortalecer su organización, incorporar nuevas modalidades de participación institucional para fortalecer la prestación de servicios tecnológicos especializados así como establecer disposiciones para facilitar los procesos de transferencia tecnológica de las soluciones desarrolladas por la red CITE a los sectores productivos. Tales modificaciones inciden directamente en la estructura, funcionamiento y régimen jurídico de un instrumento público creado por una norma con rango de ley, por lo que requieren necesariamente una disposición del mismo nivel jerárquico.

- **Efecto fiscal y competencial**

La propuesta no genera gastos adicionales para el Tesoro Público, busca incorporar mejoras en el acceso a los servicios tecnológicos de la red CITE, simplificando los mecanismos de acceso a los diferentes agentes del ecosistema de innovación y emprendimiento. Asimismo, el acceso directo de nuevos agentes al ecosistema permitirá incrementar la captación de Recursos Directamente Recaudados (RDR) mediante el cobro de las tarifas establecidas por servicios tecnológicos. Aunado a ello, favorecer la participación de más entidades públicas y de naturaleza mixta en la red CITE, reduce la presión fiscal frente a la implementación y equipamiento de CITE en nuevas cadenas productivas.

A nivel competencial, la propuesta competencias exclusivas del Sector Producción (PRODUCE) para normar, dirigir y evaluar las políticas de desarrollo productivo, transferencia tecnológica e innovación, en concordancia con el Decreto Legislativo N.° 1047 y el Decreto Legislativo N.° 1228. Asimismo, no invade ni contraviene las competencias descentralizadas de los Gobiernos Regionales o Locales en materia de desarrollo económico local. Por el contrario, genera un marco nacional que favorece dicho desarrollo a partir del aprovechamiento de los servicios tecnológicos de la red CITE, sin generar colisión o duplicidad de funciones institucionales.

iii) Insuficientes mecanismos de financiamiento para la sostenibilidad de la red CITE en regiones

- **Diagnóstico del problema**

Como se ha señalado, la expansión de la red CITE en los últimos años muestra un crecimiento de más de 7 veces en el número de centros especializados, sin embargo, esta expansión no ha sido acompañada por un crecimiento equivalente de los recursos

destinados a su operación y mantenimiento. Mientras la inversión acumulada en infraestructura y equipamiento se incrementó dieciocho veces entre 2015 y 2026, el gasto operativo solo aumentó tres veces, reduciéndose aproximadamente en un 50 % el gasto operativo promedio por cada CITE. Esta situación limita la sostenibilidad financiera de la Red, restringe su capacidad para ampliar cobertura y dificulta la incorporación de nuevas cadenas productivas y servicios tecnológicos especializados, particularmente en regiones que aún no cuentan con presencia permanente de estos centros.

En efecto, la demanda de los gobiernos regionales y locales por la implementación de nuevos CITE y Unidades Técnicas, así como la ampliación de servicios tecnológicos en nuevas cadenas productivas dio lugar, solo en el período 2022 al 2026, que se amplíe la cobertura de la red CITE a nuevas regiones y cadenas productivas, lo que representó la creación de ocho (08) nuevas Unidades Técnicas y la ampliación de servicios a nuevas cadenas productivas en nueve (09) CITE ya establecidos. Sin embargo, existen aún demandas sin atender en regiones como Amazonas, Ancash, Huánuco, Cusco, entre otros.

A esta problemática se suma la insuficiente articulación entre los mecanismos de financiamiento disponibles y las necesidades de innovación territorial. Si bien la legislación vigente permite que gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas participen en el fortalecimiento de la Red CITE, aún no existen mecanismos legales suficientemente desarrollados que permitan utilizar diversas fuentes de financiamiento —incluyendo canon, sobrecanon, regalías y otros recursos públicos— para garantizar la operación y sostenibilidad de los CITE públicos. Esta situación adquiere mayor relevancia si se considera que durante el ejercicio fiscal 2025 los gobiernos regionales y locales dejaron de ejecutar más de S/ 4 500 millones del presupuesto asignado, recursos que podrían destinarse a fortalecer la infraestructura y los servicios tecnológicos regionales, así como el desarrollo de proyectos de investigación, desarrollo e innovación.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación busca establecer mecanismos que permitan ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento para la implementación, operación, mantenimiento y sostenibilidad de los CITE públicos favoreciendo la participación de entidades del gobierno nacional así como los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de los servicios tecnológicos, tales como asistencia técnica especializada, la transferencia tecnológica, la investigación, el desarrollo e innovación (I+D+i), las certificaciones, homologaciones y la incorporación de nuevas tecnologías por parte de las empresas, favoreciendo el incremento de su productividad y competitividad.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone aprobar un marco legal que habilite la realización de transferencias financieras por parte de los gobiernos regionales, gobiernos locales y demás entidades públicas para financiar la implementación, fortalecimiento y sostenibilidad de los CITE públicos, utilizando las fuentes de financiamiento que determine la legislación correspondiente, permitiendo el uso de los recursos provenientes de los gobiernos subnacionales y universidades públicas incluyendo los recursos del canon, sobre canon, regalías mineras y FOCAM - que serían la principal fuente de financiamiento con la que podrían efectuar transferencias al ITP – para ser utilizadas en la operación

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

y mantenimiento de los CITE públicos con capacidad instalada. Con ello se busca fortalecer la descentralización de los servicios tecnológicos y ampliar la cobertura territorial de la Red CITE, particularmente en aquellas regiones con menores niveles de innovación y desarrollo productivo.

- **Efecto fiscal / competencial**

La propuesta no genera gastos adicionales para el Tesoro Público, busca incorporar mejoras en el acceso a los servicios tecnológicos de la red CITE, simplificando los mecanismos de acceso a los diferentes agentes del ecosistema de innovación y emprendimiento. Asimismo, el acceso directo de nuevos agentes al ecosistema permitirá incrementar la captación de Recursos Directamente Recaudados (RDR) mediante el cobro de las tarifas establecidas por servicios tecnológicos. Aunado a ello, favorecer la participación de más entidades públicas y de naturaleza mixta en la red CITE, reduce la presión fiscal frente a la implementación y equipamiento de CITE en nuevas cadenas productivas.

A nivel competencial, la propuesta se enmarca en las competencias del Sector Producción (PRODUCE) para normar, dirigir y evaluar las políticas de desarrollo productivo, transferencia tecnológica e innovación, en concordancia con el Decreto Legislativo N.° 1047 y el Decreto Legislativo N.° 1228. Asimismo, no invade ni contraviene las competencias descentralizadas de los Gobiernos Regionales o Locales en materia de desarrollo económico local. Por el contrario, genera un marco nacional que favorece dicho desarrollo a partir del aprovechamiento de los servicios tecnológicos de la red CITE, sin generar colisión o duplicidad de funciones institucionales.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

La propuesta contempla la modificación del Decreto Legislativo N.° 1228, Decreto Legislativo que dicta medidas para el fortalecimiento y expansión de los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE), a fin de ampliar su ámbito de actuación, fortalecer su organización, incorporar nuevas modalidades de participación institucional, diversificar sus mecanismos de financiamiento y fortalecer la prestación de servicios tecnológicos especializados. Tales modificaciones inciden directamente en la estructura, funcionamiento y régimen jurídico de un instrumento público creado por una norma con rango de ley, por lo que requieren necesariamente una disposición del mismo nivel jerárquico.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Asimismo, la propuesta incorpora nuevas habilitaciones legales para que entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y demás entidades públicas puedan efectuar transferencias financieras destinadas a financiar la implementación, operación y sostenibilidad de los CITE públicos..Al respecto, el artículo 76 del Decreto Legislativo N.° 1440, establece que las transferencias financieras que se efectúan durante la ejecución presupuestaria deben encontrarse autorizadas y reguladas por la ley correspondiente. En ese sentido, la propuesta no se limita a regular aspectos operativos de dichas transferencias, sino que crea un nuevo supuesto permanente de habilitación legal para que determinadas entidades públicas puedan transferir recursos con una finalidad específica, incorporando un mecanismo de financiamiento intergubernamental que actualmente no se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico. Por ello, al incidir directamente sobre el régimen legal de las transferencias financieras entre pliegos presupuestarios y establecer nuevas autorizaciones para el uso de recursos públicos, la medida requiere necesariamente ser aprobada mediante

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

una norma con rango de ley y no puede ser desarrollada únicamente mediante un Decreto Supremo.

En consecuencia, la aprobación de una norma con rango de ley resulta necesaria para dotar al Poder Ejecutivo del marco jurídico que permita implementar las reformas propuestas, fortalecer el ecosistema nacional de emprendimiento e innovación, consolidar la sostenibilidad financiera de los instrumentos públicos de desarrollo productivo y ampliar las oportunidades de acceso de las micro y pequeñas empresas a servicios tecnológicos, financiamiento e innovación, contribuyendo con ello al incremento de la productividad, la competitividad y el desarrollo económico de las distintas regiones del país.

iv) Sobre el fortalecimiento de los bionegocios

- **Diagnóstico del problema**

El Programa para Bionegocios enfrenta dos limitaciones estructurales que restringen su capacidad para promover la inclusión financiera y ampliar el acceso al financiamiento sostenible para emprendimientos basados en el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad. En primer lugar, el marco legal vigente no permite que el Ministerio del Ambiente (MINAM) transfiera los recursos del Programa a COFIDE, en su calidad de fiduciario, obligando a efectuar el devengado de los recursos conforme a las colocaciones realizadas por las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI). Este esquema limita la implementación de instrumentos financieros, como fondos de garantía, coberturas de riesgos, mecanismos de reparto de pérdidas y otras herramientas de gestión del riesgo crediticio, debido a que su ejecución solo puede activarse una vez producido el incumplimiento del crédito por parte del bionegocio. Como consecuencia, se restringe la capacidad del Programa para compartir riesgos con las entidades financieras, ampliar la oferta de crédito, incentivar una mayor participación de las IFI y brindar una respuesta oportuna frente a contingencias que afectan a los beneficiarios.

Esta limitación adquiere especial relevancia en un contexto de creciente exposición del país a eventos climáticos extremos asociados al Fenómeno El Niño. La variabilidad climática representa uno de los principales factores de riesgo para las actividades productivas sostenibles financiadas por el Programa, ya que afecta directamente la capacidad de pago de los beneficiarios y, en consecuencia, incrementa el riesgo financiero asumido por las IFI. Sin instrumentos adecuados para administrar estos riesgos, el Programa ve limitada su capacidad para mantener el flujo de financiamiento hacia los bionegocios precisamente cuando éstos requieren mayor respaldo para recuperarse de los impactos ocasionados por fenómenos climáticos extremos.

A julio de 2026, el Programa para Bionegocios ha demostrado ser un mecanismo eficaz para promover el desarrollo económico sostenible y la inclusión financiera. Desde el inicio de sus operaciones ha otorgado 4,263 créditos a bionegocios, movilizado S/ 27.2 millones en créditos y S/ 39.9 millones mediante la participación de 13 Instituciones Financieras Intermediarias, contribuyendo a un incremento del 97% en el empleo, del 29% en los ingresos de los bionegocios y a la conservación de más de 8,320 hectáreas bajo prácticas sostenibles. Estos resultados evidencian que el Programa no solo facilita el acceso al financiamiento para emprendimientos que tradicionalmente enfrentan barreras para acceder al sistema financiero, sino que también genera impactos positivos sobre el desarrollo económico local, la generación de empleo, la conservación de los ecosistemas y el fortalecimiento de cadenas de valor sostenibles.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

No obstante, los resultados alcanzados enfrentan una creciente amenaza debido a la mayor frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos. El Perú presenta impactos diferenciados según la región geográfica. En la costa norte, especialmente en Tumbes, Piura y Lambayeque, el Fenómeno El Niño ocasiona lluvias intensas, inundaciones y deslizamientos que afectan infraestructura productiva, sistemas de riego, vías de comunicación y cadenas logísticas. En la región andina, regiones como Puno, Cusco y Apurímac sufren sequías prolongadas que reducen la disponibilidad de agua, afectan la productividad agropecuaria y deterioran los medios de vida de las poblaciones rurales. En la Amazonía, donde actualmente se concentra la intervención del Programa para Bionegocios, los principales impactos corresponden al déficit de precipitaciones, el incremento de la temperatura, el estrés hídrico y la mayor incidencia de incendios forestales, fenómenos que alteran el funcionamiento de los ecosistemas y disminuyen la productividad de las actividades económicas sostenibles.

En línea con lo anterior, existe una evidente vulnerabilidad resulta sobre los 4,263 bionegocios financiados en la Amazonía por el Programa para Bionegocios, aproximadamente 2,891 se ubican en Cajamarca, 782 en San Martín y 461 en Amazonas, concentrándose cerca del 97% de los emprendimientos financiados en estas tres regiones. Estos bionegocios desarrollan principalmente actividades vinculadas al café, cacao, sistemas agroforestales y aprovechamiento sostenible de productos forestales no maderables, cuya rentabilidad depende directamente de la disponibilidad de agua, la estabilidad climática y el adecuado funcionamiento de los ecosistemas.

Los efectos del déficit hídrico, el incremento de la temperatura y los incendios forestales reducen la productividad de los cultivos, afectan la regeneración natural de los bosques, disminuyen la captura de carbono, incrementan la incidencia de plagas y enfermedades y deterioran servicios ecosistémicos, como la regulación hídrica, el control de erosión del suelo, polinización, entre otros. Como consecuencia, disminuyen los volúmenes de producción y comercialización, se reducen los ingresos de los productores y aumenta la probabilidad de incumplimiento de sus obligaciones crediticias.

El incremento de la morosidad afecta directamente a las IFIs, incrementando el riesgo de su cartera y reduciendo sus incentivos para continuar financiando emprendimientos sostenibles. Ante mayores niveles de riesgo, las IFI pueden restringir la colocación de nuevos créditos, endurecer sus condiciones de financiamiento o exigir mayores garantías, limitando el acceso al crédito de nuevos bionegocios. Esta situación compromete la continuidad de los logros alcanzados por el Programa y pone en riesgo los impactos económicos, sociales y ambientales generados durante su implementación.

La reducción del financiamiento también tiene efectos directos sobre la conservación de los ecosistemas. Los bionegocios requieren inversiones permanentes para mantener sistemas agroforestales, prácticas de manejo sostenible de bosques y otras actividades que contribuyen a conservar actualmente más de 8,320 hectáreas bajo manejo sostenible. La interrupción del financiamiento puede provocar el abandono de estas prácticas, incrementando el riesgo de cambio de uso del suelo, deforestación, degradación de bosques y pérdida de biodiversidad.

En este contexto, la modificación propuesta resulta necesaria para fortalecer la capacidad operativa y financiera del Programa. La autorización para transferir los

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

recursos a COFIDE, en su calidad de fiduciario, permitirá administrar de manera más eficiente el patrimonio del Programa e implementar instrumentos financieros que distribuyan adecuadamente el riesgo. Ello facilitará el desarrollo de garantía, mecanismos de coberturas de riesgo, períodos de gracia y otras herramientas que permitan mantener la continuidad del financiamiento durante situaciones de emergencia climática, fortaleciendo la resiliencia tanto de las IFI como de los bionegocios beneficiarios.

Asimismo, la presente propuesta incorpora la ampliación del ámbito de intervención del Programa hacia la costa y los Andes, respondiendo tanto a una brecha histórica en el acceso al financiamiento verde para emprendimientos sostenibles ubicados fuera de la Amazonía, como a la necesidad de fortalecer la resiliencia de los territorios frente a los crecientes impactos del Fenómeno El Niño y otros eventos climáticos extremos. El diseño original del Programa estimó la atención de aproximadamente 6,500 bionegocios en la Amazonía; sobre esa base, una estimación preliminar y conservadora permite proyectar un potencial similar para la costa y los Andes en un universo cercano a 13,000 bionegocios, dedicados a actividades como el ecoturismo, la acuicultura sostenible, la agroforestería no ganadera, el aprovechamiento sostenible de productos forestales no maderables y otras actividades basadas en la biodiversidad.

La ampliación resulta especialmente relevante debido a que las regiones de la costa y la sierra concentran algunos de los mayores impactos del Fenómeno El Niño. En la costa norte, departamentos como Tumbes, Piura y Lambayeque son recurrentemente afectados por lluvias intensas, inundaciones y deslizamientos que ocasionan pérdidas económicas y daños a la infraestructura productiva; mientras que, en la sierra, regiones como Puno, Cusco y Apurímac enfrentan sequías prolongadas que reducen la disponibilidad de agua y afectan la productividad agropecuaria. La incorporación de estas regiones permitirá que los bionegocios ubicados en territorios altamente vulnerables accedan a financiamiento oportuno e instrumentos financieros orientados a gestionar el riesgo climático, fortaleciendo su capacidad de adaptación y recuperación frente a estos eventos.

En ese sentido, la ampliación permitirá fortalecer la inclusión financiera de estos emprendimientos, cerrar las brechas de acceso al financiamiento sostenible, dinamizar las economías regionales, promover cadenas de valor ambientalmente responsables y fortalecer la resiliencia económica y climática del país. Asimismo, facilitará la implementación de inversiones orientadas a incrementar la capacidad adaptativa de los sistemas productivos, tales como tecnologías para el uso eficiente del agua, prácticas agroforestales resilientes, restauración de ecosistemas, infraestructura natural y otras soluciones basadas en la naturaleza que contribuyan a reducir la vulnerabilidad frente al Fenómeno El Niño.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone modificar la Ley N.° 31538, a fin de autorizar al Ministerio del Ambiente (MINAM) a transferir los recursos del Programa para Bionegocios a la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE), en su calidad de fiduciario del Programa. Esta modificación permitirá realizar una transferencia única de los recursos al patrimonio fideicometido y efectuar un solo devengado presupuestal, optimizando la ejecución de los recursos públicos, fortaleciendo la sostenibilidad financiera del Programa y mejorando la administración del mecanismo de financiamiento, el cual actualmente

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

opera mediante trece (13) Instituciones Financieras Intermediarias (IFI) con contratos de canalización vigentes.

Asimismo, la propuesta permitirá implementar instrumentos financieros especializados para la gestión integral del riesgo, tales como fondos de garantía, coberturas de riesgo, mecanismos de reparto de pérdidas, períodos de gracia y otros instrumentos de mitigación financiera, que contribuyan a compartir el riesgo entre el Estado y las Instituciones Financieras Intermediarias. Ello fortalecerá la capacidad del Programa para ampliar el acceso al crédito, incrementar la participación de las entidades financieras y brindar respuestas oportunas frente a contingencias que afecten la continuidad de los bionegocios, particularmente aquellas derivadas de eventos climáticos extremos como el Fenómeno El Niño, reduciendo el riesgo de morosidad y favoreciendo la estabilidad de la cartera de financiamiento verde.

Adicionalmente, se propone ampliar el ámbito de intervención del Programa para Bionegocios a las regiones de la costa y los andes, además de la amazonía, con el propósito de extender los beneficios del financiamiento sostenible hacia emprendimientos basados en el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad ubicados en todo el territorio nacional. Esta ampliación permitirá incorporar actividades como el ecoturismo, la acuicultura sostenible, la agroforestería no ganadera, el aprovechamiento sostenible de productos forestales no maderables y otras iniciativas de bioeconomía y economía circular, fortaleciendo la inclusión financiera y promoviendo nuevas oportunidades de inversión sostenible.

Finalmente, la ampliación del ámbito de intervención permitirá fortalecer la resiliencia económica, financiera y ambiental de los territorios frente a los efectos del Fenómeno El Niño y otros eventos asociados al cambio climático. En particular, facilitará que los bionegocios ubicados en regiones vulnerables de la costa, la sierra y la Amazonía accedan oportunamente a financiamiento e instrumentos financieros que les permitan adaptarse y recuperarse frente a inundaciones, sequías, déficit hídrico, incendios forestales y otros impactos climáticos, reduciendo la presión sobre los ecosistemas, favoreciendo la conservación de la biodiversidad y contribuyendo a la continuidad de las actividades productivas sostenibles.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La presente propuesta requiere una norma con rango de ley, debido a que modifica la Ley N.° 31538, incorporando dos cambios sustanciales al marco legal vigente del Programa para Bionegocios. En primer lugar, autoriza al Ministerio del Ambiente (MINAM) a transferir los recursos del Programa a la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE), en su calidad de fiduciario, permitiendo la administración de dichos recursos mediante un patrimonio fideicometido. En segundo lugar, amplía el ámbito de intervención del Programa hacia la costa y los Andes, extendiendo su cobertura más allá de la Amazonía. Al tratarse de modificaciones que alteran el alcance, la operatividad y las competencias previstas en una ley vigente, estas únicamente pueden aprobarse mediante una norma con rango de ley.

La emisión del Decreto Legislativo resulta necesaria y urgente debido a que el esquema actual de ejecución presupuestal limita la capacidad del Programa para implementar instrumentos financieros que permitan gestionar adecuadamente el riesgo crediticio y climático. En la actualidad, el MINAM debe efectuar el devengado de los recursos conforme a las solicitudes de colocación realizadas por las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI), mecanismo que resulta incompatible con la naturaleza de instrumentos financieros como fondos de garantía, coberturas de

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

riesgo, mecanismos de reparto de pérdidas u otros esquemas de mitigación del riesgo. En efecto, estos instrumentos solo se ejecutan cuando ocurre el evento que activa la cobertura, como el incumplimiento de pago del crédito o la materialización de un riesgo previamente definido, por lo que el esquema presupuestal vigente impide disponer oportunamente de los recursos para su implementación. Esta limitación reduce la capacidad del Programa para compartir riesgos con las entidades financieras, restringe la expansión del crédito verde y limita la incorporación de nuevos intermediarios financieros interesados en atender emprendimientos basados en la biodiversidad.

La necesidad de adoptar esta medida se vuelve aún más relevante frente al incremento de los riesgos asociados al Fenómeno El Niño y otros eventos derivados del cambio climático. Estos fenómenos generan pérdidas en la producción, afectan la continuidad de las actividades económicas sostenibles, reducen los ingresos de los bionegocios e incrementan el riesgo de incumplimiento de las obligaciones crediticias. Como consecuencia, aumenta la morosidad de la cartera administrada por las IFI, se incrementa el costo del financiamiento y disminuyen los incentivos para continuar otorgando créditos a emprendimientos sostenibles. Sin mecanismos adecuados de administración del riesgo, el Programa pierde capacidad para sostener el financiamiento precisamente cuando los productores requieren mayores recursos para recuperar sus actividades productivas y mantener las inversiones destinadas a la conservación de los ecosistemas.

Con la modificación propuesta, el MINAM podrá realizar una única transferencia de los recursos a COFIDE, en su calidad de fiduciario del Programa, permitiendo la constitución y administración eficiente de instrumentos financieros especializados que distribuyan el riesgo entre el Estado y las Instituciones Financieras Intermediarias. Ello facilitará la implementación de fondos de garantía, coberturas de riesgo, períodos de gracia, mecanismos de reprogramación y otros instrumentos financieros orientados a preservar la continuidad del financiamiento frente a eventos climáticos extremos. De esta manera, los bionegocios podrán acceder a mecanismos de protección financiera que reduzcan el impacto económico ocasionado por el Fenómeno El Niño, evitando el deterioro de su historial crediticio, facilitando su recuperación productiva y fortaleciendo la resiliencia de las cadenas de valor basadas en la biodiversidad.

Asimismo, la modificación propuesta permitirá proteger los resultados alcanzados por el Programa para Bionegocios. A julio de 2026, el Programa ha otorgado 4,263 créditos a bionegocios, movilizado S/ 27.2 millones en créditos y S/ 39.9 millones mediante la participación de 13 Instituciones Financieras Intermediarias, contribuyendo a un incremento del 97% en el empleo, del 29% en los ingresos de los bionegocios y a la conservación de más de 8,320 hectáreas bajo prácticas sostenibles. Estos resultados evidencian que el Programa constituye un instrumento eficaz para promover la inclusión financiera, dinamizar las economías locales y generar beneficios económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, dichos logros pueden verse comprometidos si no se cuenta con mecanismos financieros que permitan responder oportunamente frente a contingencias climáticas que afectan la capacidad de pago de los beneficiarios y la continuidad del financiamiento.

Finalmente, la propuesta incorpora la ampliación del ámbito de intervención del Programa hacia la costa y los Andes, respondiendo tanto a la demanda de las Instituciones Financieras Intermediarias como a la necesidad de cerrar las brechas de acceso al financiamiento sostenible existentes fuera de la Amazonía. El diseño original del Programa estimó la atención de aproximadamente 6,500 bionegocios en la

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Amazonía; sobre esa base, una estimación preliminar y conservadora permite proyectar un potencial similar para la costa y los Andes, alcanzando un universo cercano a 13,000 bionegocios adicionales. Esta ampliación permitirá extender los beneficios del Programa a emprendimientos dedicados al ecoturismo, la acuicultura sostenible, la agroforestería no ganadera, el aprovechamiento sostenible de productos forestales no maderables y otras actividades vinculadas con la bioeconomía y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

La ampliación también constituye una medida de adaptación frente a los impactos diferenciados del Fenómeno El Niño en el territorio nacional. Mientras que la costa norte enfrenta recurrentemente inundaciones y deslizamientos que afectan la infraestructura productiva y las cadenas logísticas, la sierra presenta sequías prolongadas que reducen la disponibilidad de agua y la productividad agropecuaria. Incorporar estas regiones al ámbito de intervención del Programa permitirá que los bionegocios ubicados en zonas altamente vulnerables accedan a financiamiento especializado e instrumentos de gestión del riesgo climático, fortaleciendo su capacidad de adaptación, promoviendo inversiones resilientes, reduciendo la presión sobre los ecosistemas y contribuyendo a la continuidad de actividades económicas sostenibles. En consecuencia, la emisión del presente Decreto Legislativo resulta necesaria para consolidar un mecanismo financiero moderno, fortalecer la resiliencia del sistema de financiamiento verde y ampliar una política pública que ha demostrado resultados concretos en inclusión financiera, desarrollo económico y conservación de la biodiversidad.

- **Financiamiento de la propuesta**

La implementación de la presente iniciativa legislativa no irrogará gastos adicionales al Tesoro Público ni demandará recursos públicos adicionales. Su ejecución se financiará con cargo al presupuesto institucional del Ministerio del Ambiente y con los recursos ya asignados al Programa para Bionegocios, conforme al marco presupuestario vigente. Asimismo, la transferencia de recursos a COFIDE se realizará con cargo a los recursos existentes del Programa, sin generar requerimientos adicionales de financiamiento ni afectar el equilibrio fiscal.

v) Marco legal que permita las transferencias financieras de los gobiernos regionales a favor de PROINNÓVATE

- **Diagnóstico del problema**

El ecosistema nacional de innovación presenta importantes brechas territoriales en el acceso de las empresas a instrumentos de financiamiento, asistencia especializada y capacidades para desarrollar proyectos de innovación. Esta situación adquiere especial relevancia para las micro y pequeñas empresas, cuyas posibilidades de incorporar tecnología, desarrollar nuevos productos o procesos y elevar sus niveles de productividad y competitividad se encuentran condicionadas por la disponibilidad y accesibilidad de instrumentos de apoyo que respondan a las características, brechas y potencialidades productivas de cada territorio. Si bien el Programa Nacional de Innovación y Desarrollo Productivo – PROINNÓVATE constituye uno de los principales instrumentos públicos para canalizar recursos destinados a promover la innovación empresarial y el desarrollo productivo, persisten restricciones que limitan la ampliación territorial de sus intervenciones y la articulación de recursos provenientes de los distintos niveles de gobierno.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Estas limitaciones se reflejan en la elevada concentración territorial del ecosistema de innovación. El 76,5 % de los emprendimientos innovadores se encuentra ubicado en Lima, mientras que las regiones presentan menores niveles de acceso a infraestructura tecnológica, redes de soporte, conocimiento especializado y financiamiento. Asimismo, de aproximadamente 208 mil empresas focalizadas por el Programa Presupuestal 0093 fuera de Lima, durante 2025 únicamente se logró atender alrededor del 10 %, identificándose la limitada disponibilidad de recursos como uno de los factores que explica dicha cobertura. Esta situación evidencia que las capacidades e instrumentos públicos de promoción de la innovación no alcanzan de manera homogénea a las empresas ubicadas en las distintas regiones del país, reduciendo sus oportunidades para desarrollar capacidades tecnológicas y proyectos innovadores y limitando el aprovechamiento de las ventajas comparativas, especializaciones y potencialidades productivas existentes en cada territorio.

La brecha territorial se encuentra asociada, entre otros factores, a una limitación de carácter institucional y financiero vinculada con la capacidad para articular recursos públicos destinados a programas regionales de innovación. En el marco vigente no se cuenta con una habilitación legal de carácter permanente que permita a los gobiernos regionales efectuar transferencias financieras a favor del pliego Ministerio de la Producción – PROINNÓVATE para financiar dichos programas. Esta situación restringe la posibilidad de establecer mecanismos estables de concurrencia de recursos que permitan complementar las capacidades financieras disponibles a nivel nacional con los recursos y prioridades de desarrollo productivo identificados desde las regiones, dificultando el diseño y ejecución de intervenciones articuladas que respondan a las características específicas de los respectivos ecosistemas productivos.

Esta restricción adquiere particular importancia debido a que el desarrollo de ecosistemas regionales de innovación requiere una actuación coordinada entre los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos regionales se encuentran en una posición relevante para identificar brechas, necesidades y oportunidades productivas en sus respectivos territorios, mientras que PROINNÓVATE dispone de instrumentos y capacidades orientados al financiamiento y promoción de la innovación empresarial. Sin embargo, la inexistencia del mecanismo legal antes señalado limita la posibilidad de articular financieramente ambas capacidades y, por consiguiente, de movilizar recursos adicionales hacia programas regionales de innovación que permitan ampliar la cobertura de las intervenciones y atender las necesidades particulares de las empresas ubicadas fuera de Lima.

En consecuencia, el problema identificado no se limita a una insuficiente disponibilidad de instrumentos de innovación, sino que comprende una limitada capacidad institucional y financiera para movilizar, articular y canalizar recursos públicos de los distintos niveles de gobierno hacia programas regionales de innovación. Esta situación restringe la cobertura territorial de las intervenciones de PROINNÓVATE, dificulta la articulación entre las prioridades productivas regionales y los instrumentos nacionales de promoción de la innovación y contribuye a mantener las brechas existentes en el acceso de las empresas, particularmente de las micro y pequeñas empresas, a oportunidades de innovación y desarrollo tecnológico. Por ello, resulta necesario superar las restricciones que actualmente impiden una mayor concurrencia de recursos públicos y una actuación intergubernamental articulada que permita fortalecer los ecosistemas regionales de innovación y generar mejores condiciones para el incremento de la productividad y competitividad empresarial.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación tiene por objetivo establecer un mecanismo jurídico que permita fortalecer y descentralizar los instrumentos públicos de promoción de la innovación empresarial, habilitando la concurrencia de recursos provenientes de entidades de los gobiernos regionales para financiar programas de innovación regional a través de PROINNÓVATE. Con ello se busca ampliar la cobertura territorial de las intervenciones, fortalecer su sostenibilidad financiera y generar una mayor correspondencia entre los instrumentos nacionales de innovación y las necesidades y potencialidades productivas de las distintas regiones.

La medida permitirá, asimismo, fortalecer a PROINNÓVATE como instrumento articulador de las intervenciones públicas destinadas a promover la innovación empresarial y el desarrollo tecnológico, facilitando una mayor coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales. Esta articulación permitirá aprovechar capacidades y recursos existentes en los gobiernos regionales y orientar su utilización hacia programas regionales que respondan a brechas concretas de innovación y productividad, evitando que las posibilidades de intervención dependan exclusivamente de los recursos asignados al Programa desde el nivel nacional.

De esta manera, la regulación busca contribuir a reducir la concentración territorial del ecosistema de innovación y generar condiciones para que un mayor número de empresas, particularmente MYPE ubicadas fuera de Lima, pueda acceder a instrumentos de apoyo para desarrollar proyectos de innovación, incorporar tecnología y mejorar sus procesos productivos. Así, la habilitación financiera constituye un medio para avanzar hacia una política de innovación más descentralizada, articulada y vinculada con las características de los sistemas productivos regionales.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Para atender la problemática identificada, se propone aprobar el marco legal que habilite a las entidades de los gobiernos regionales a efectuar transferencias financieras a favor del pliego Ministerio de la Producción – Programa Nacional de Innovación y Desarrollo Productivo (PROINNÓVATE), destinadas específicamente al financiamiento de programas de innovación regional. La habilitación permitirá incorporar una fuente adicional de recursos para ampliar territorialmente los instrumentos de innovación y promover esquemas de concurrencia financiera entre los distintos niveles de gobierno.

La medida permitirá que los gobiernos regionales que identifiquen necesidades o prioridades vinculadas con la innovación y el desarrollo productivo puedan contribuir al financiamiento de programas implementados a través de PROINNÓVATE, aprovechando la especialización y los instrumentos de gestión del Programa. De este modo, se busca evitar la dispersión de intervenciones y favorecer que los recursos públicos destinados a innovación puedan articularse mediante mecanismos que faciliten su orientación hacia objetivos regionales de desarrollo productivo.

A través de dichos programas podrán fortalecerse las condiciones para que las empresas accedan a instrumentos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico, transferencia tecnológica e incorporación de nuevas tecnologías, de acuerdo con las características y necesidades de cada intervención regional. En este punto conviene evitar que la ficha presente las certificaciones, homologaciones,

transformación digital u otros instrumentos como nuevas medidas legislativas autónomas, pues el contenido normativo concreto de esta delegación es la habilitación de las transferencias financieras; aquellos elementos constituyen ámbitos sobre los cuales los programas regionales pueden generar efectos o articular intervenciones. Esta delimitación hace que la ficha sea consistente con el alcance específico del literal propuesto.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  La aprobación de una norma con rango de ley resulta necesaria debido a que la medida supone establecer una nueva habilitación para efectuar transferencias financieras entre pliegos presupuestarios. Conforme se desarrolla en la propia ficha, el artículo 76 del Decreto Legislativo N.° 1440 establece que las transferencias financieras efectuadas durante la ejecución presupuestaria deben encontrarse autorizadas y reguladas por la ley correspondiente. En consecuencia, la habilitación para que entidades de los gobiernos regionales transfieran recursos a favor del pliego Ministerio de la Producción para financiar programas regionales de innovación a cargo de PROINNÓVATE no puede establecerse únicamente mediante una norma reglamentaria.

  La necesidad de rango legal adquiere especial importancia porque la medida no pretende resolver una necesidad financiera coyuntural ni autorizar una transferencia específica para un determinado ejercicio fiscal, sino establecer un mecanismo jurídico de carácter permanente que permita la concurrencia de recursos públicos para el financiamiento de programas regionales de innovación. Por tanto, se requiere una habilitación suficientemente estable que otorgue seguridad jurídica a las entidades transferentes y receptoras y permita incorporar este mecanismo dentro de la planificación y ejecución de intervenciones de innovación con alcance regional.

  Asimismo, la habilitación legal permitirá que los gobiernos regionales puedan identificar prioridades productivas y necesidades de innovación propias de sus territorios y en consecuencia, canalizar recursos hacia PROINNÓVATE, lo cual requiere un título jurídico que autorice expresamente las correspondientes transferencias financieras. La norma con rango de ley permitirá, por tanto, vincular las prioridades regionales con las capacidades institucionales y técnicas del Programa, generando un mecanismo de cooperación financiera que facilite la implementación de intervenciones conjuntas sin necesidad de crear estructuras paralelas para la administración de los instrumentos de innovación.

  En esa línea, la habilitación legal no tiene como finalidad modificar la naturaleza ni la organización de PROINNÓVATE, sino dotar al ordenamiento de un mecanismo que permita ampliar las fuentes de financiamiento de los programas regionales de innovación y fortalecer la articulación intergubernamental para su implementación. Esta precisión es importante porque diferencia claramente esta ficha de otras medidas de delegación destinadas a modificar instrumentos sustantivos de innovación, financiamiento o desarrollo productivo: en este caso, el objeto específico de la intervención legislativa es habilitar jurídicamente la concurrencia y transferencia de recursos públicos hacia PROINNÓVATE para una finalidad determinada.

  En consecuencia, la norma con rango de ley permitirá establecer el soporte jurídico necesario para ampliar y descentralizar los instrumentos públicos de innovación empresarial, fortalecer la articulación con los gobiernos regionales y canalizar recursos hacia programas que respondan a las brechas y potencialidades productivas de cada territorio. Con ello, se busca incrementar progresivamente la cobertura de las

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

intervenciones de PROINNÓVATE y generar mayores oportunidades para que las micro y pequeñas empresas de las distintas regiones accedan a instrumentos de innovación y desarrollo tecnológico que contribuyan a elevar su productividad y competitividad.

- **Efecto fiscal / competencial**

La propuesta no genera gastos adicionales para el Tesoro Público. La medida permitirá que las intervenciones de innovación empresarial no dependan exclusivamente de los recursos asignados al Programa desde el Gobierno Nacional, sino que puedan complementarse con recursos de los gobiernos regionales interesados en impulsar el desarrollo productivo de sus respectivos territorios. De esta manera, se busca ampliar la cobertura de los instrumentos existentes y fortalecer la articulación entre PROINNÓVATE y los gobiernos regionales para la ejecución de proyectos de innovación empresarial.

A nivel competencial, la propuesta se enmarca en las competencias del Sector Producción (PRODUCE) para normar, dirigir y evaluar las políticas de desarrollo productivo, transferencia tecnológica e innovación, en concordancia con el Decreto Legislativo N.° 1047 y el Decreto Legislativo N.° 1228. Asimismo, no invade ni contraviene las competencias descentralizadas de los Gobiernos Regionales o Locales en materia de desarrollo económico local. Por el contrario, la regulación propuesta busca consolidar un sistema más articulado y descentralizado de apoyo a la innovación empresarial, fortaleciendo la sostenibilidad financiera y cobertura de PROINNÓVATE y promoviendo la concurrencia de recursos por parte de los gobiernos regionales. Con ello se pretende reducir las brechas territoriales existentes y ampliar el acceso de las empresas a servicios de asistencia técnica, I+D+i, certificaciones, homologaciones y transformación digital.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

3. **Modificar el régimen legal societario para hacerlo más moderno y flexible y el Decreto Legislativo N.° 1409, Decreto Legislativo que promociona la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada SACS, para fortalecer la formalización, productividad y competitividad de los emprendimientos y negocios.**

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

La propuesta se encuentra directamente vinculada con la materia delegada en el ámbito societario, en tanto busca establecer un marco jurídico que permita adaptar la legislación societaria y actualizar dicho cuerpo normativo a la realidad jurídica vigente; haciéndolo más moderno y flexible

- **Diagnóstico del problema**

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Transcurridos 29 años desde la emisión de la Ley N.° 26887, Ley General de Sociedades, publicada el 9 de diciembre de 1997, subsiste la necesidad de optimizar el marco normativo societario vigente desfasado, a efectos de dotar de una mayor eficiencia a la actuación societaria y empresarial, en determinados aspectos.

El crecimiento vertiginoso que la tecnología ofrece a las sociedades y a los empresarios conlleva a la regulación de herramientas que les permiten conexión inmediata con cualquier lugar del mundo y las facilidades para los ciudadanos y la sociedad en general.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

El uso de las herramientas tecnológicas y digitales, resulta fundamental con el fin de brindar mayor dinamismo, celeridad y eficiencia a los actos empresariales y societarios.

Por ello, resulta necesario evaluar un marco legal que permita, sobre la base de criterios objetivos y previamente determinados las modificaciones o derogaciones que correspondan.

Aunado a lo anterior, se verifica que, desde el 2021, año en que efectivamente se implementa en el SID (Sistema de Intermediación Digital) de SUNARP, a través del Módulo para la constitución de empresas en línea Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada - SACS, hasta diciembre de 2024, se registraron un total de 5,298 SACS, es decir un promedio de 1,300 por año. Este número representa menos del 1% de las más de 770,000 empresas constituidas bajo otros regímenes societarios en el mismo período.

En ese sentido, a pesar de que el costo de constitución de una SACS es de S/.18.70, y no requiere de intervención notarial, tres aspectos incidieron negativamente en su masificación, prevista para facilitar la formalización de emprendimientos y negocios: 1) Solo tiene el atractivo de la constitución en línea (no permite el registro de otros actos societarios en línea), 2) La exigencia de emplear firma digital se constituyó en una barrera tecnológica de acceso para la gran mayoría de la ciudadanía, además de la lenta expansión del DNI electrónico y 3) Su baja difusión y el desconocimiento de las agencias bancarias sobre su uso, dificultando la apertura de cuentas de depósito necesarias como requisito para su constitución.

El régimen vigente del Decreto Legislativo N.° 1409 sobre sociedades por acciones cerradas simplificadas no ha cumplido su objetivo de facilitar la formalización empresarial.

- **Objetivo de la regulación.**

  La regulación tiene por objeto modernizar y flexibilizar aspectos del marco normativo societario vigente, incluyendo el régimen que regula el Decreto Legislativo N.° 1409, sobre Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.

  Sobre este último, se busca fortalecer la formalización, productividad y competitividad de los emprendimientos y negocios, así como coadyuvar en ampliar la base tributaria. Considerando que, en el período de 2021 a 2024 se registraron en SUNARP más de 770,000 nuevas empresas en los distintos regímenes societarios tradicionales, resulta de la mayor importancia facilitar la formalización de los emprendimientos y negocios que no lograron constituirse, disuadidos por el alto costo que representa la firma digital y las otras dificultades antes señaladas.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Respecto de la Ley General de Sociedades, se establecen las siguientes medidas:

  - La implementación de las publicaciones en forma electrónica en el portal web habilitado por el diario oficial El Peruano.

  - La regulación del sistema del voto a distancia por medios electrónicos u otros.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- La regulación de la no prohibición en el estatuto de las juntas no presenciales, institucionalizándose, así, las sesiones electrónicas/telemáticas tanto para las juntas como para el directorio, y el formato electrónico con firma digital de los libros de actas y de matrícula de acciones (artículos 59, 60 y 61 de la ley vigente). Con relación a ello, España y México adoptaron medidas legislativas similares a la descrita, a raíz de la pandemia del COVID-19 para permitir de forma general las juntas virtuales. Al prohibir expresamente que el estatuto vete las juntas virtuales, se asume la digitalización completa como un derecho irrenunciable de los socios y administradores.

Respecto de la modificación al Decreto Legislativo N.º 1409, se centraría en resolver lo siguiente:

- Permitir el uso de otros medios tecnológicos alternativos a la firma digital para expresar la firma y/o el consentimiento de los participantes, sin que por ello se pierda certeza y seguridad jurídica.

- Permitir que todos los actos societarios de las SACS (como nombramiento de gerente, modificación de estatutos, aumento de capital, disolución, liquidación, etc.) a través del SID SUNARP también puedan realizarse con formatos en línea y sin necesitad de escritura pública notarial.

- Regular de manera complementaria los artículos 9 y 10 de la Ley N.° 32353, Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de la micro y pequeña empresa – MYPE, que permite la constitución de otras formas societarias de microempresas con capital menor de 4 UIT, a través del procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 1409 para la Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada (SACS).

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**.

  Las medidas propuestas requieren una norma con rango de ley porque plantean modificaciones tanto a la Ley N.° 26887, Ley General de Sociedades, al Decreto Legislativo N.° 1409 que promociona la formalización y dinamización de micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada y a la Ley N.° 32353.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

c. EN MATERIA LABORAL Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

1. **Legislar en materia de promoción del empleo, para dictar medidas y disposiciones normativas para atender la problemática del empleo, la empleabilidad y el autoempleo de la población juvenil, con la finalidad de promover la generación de oportunidades laborales y de desarrollo laboral y profesional, incluyendo la formación para el trabajo, la información sobre oportunidades laborales y el financiamiento.**

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Se propone Legislar en materia de promoción del empleo, con el objeto de dictar medidas y disposiciones normativas para atender la problemática del empleo, la empleabilidad y el autoempleo de la población juvenil, con la finalidad de promover la generación de oportunidades laborales y de desarrollo laboral y profesional, incluyendo la formación para el trabajo, la información sobre oportunidades laborales y el financiamiento.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Diagnóstico del problema**

El mercado laboral peruano registra una severa crisis estructural de inserción, calidad de empleo y productividad para la población juvenil, agravada por brechas socioeconómicas y de género. De acuerdo con las estimaciones obtenidas de la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN)[28], en el primer trimestre de 2026 la Población Económicamente Activa (PEA) juvenil de 15 a 29 años alcanzó los cuatro millones quinientos cincuenta y cuatro mil doscientos dieciocho (4'554,218) personas, es decir, son las personas que en este rango de edad trabajan o buscan activamente un empleo. La tasa de actividad de este grupo se ubicó en 60,8% en el primer trimestre de 2026, lo que significa que cuatro de cada diez jóvenes no participan en el mercado laboral, ya sea porque se dedican exclusivamente a estudiar o porque han desistido de buscar empleo.

Las cifras sobre calidad del empleo juvenil son especialmente preocupantes. Según datos de la EPEN del INEI correspondiente al año 2025 de los jóvenes de 15 a 29 años que se encontraban ocupados, solo el 49,7% tenía un empleo adecuado, entendido como aquel que proporciona una jornada laboral de 35 horas semanales o más y/o ingresos superiores al ingreso mínimo referencial. El restante 50,3% se encontraba en situación de subempleo, es decir, en trabajos precarios, con jornadas reducidas involuntariamente o con ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica por miembro del hogar.

Por su parte, con información disponible para estimar la población juvenil que ni estudia ni trabaja (NINI), cuyo cálculo se obtiene utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)[29], al año 2025, la distribución de actividades de los jóvenes de 15 a 29 años fue la siguiente: el 44,1% se dedicaba únicamente a trabajar, el 28% solo estudiaba, el 10,9% estudiaba y trabajaba simultáneamente, y el 17,0% no estudiaba ni trabajaba (jóvenes denominados "NINI").

Los principales problemas que caracterizan la situación laboral de los jóvenes peruanos son los siguientes:

- Al primer trimestre de 2026, la tasa de desempleo juvenil (15 a 29 años) se ubicó en 8,9%, casi el doble del promedio nacional (5,1%)[30]. Esto se traduce en aproximadamente 407 mil 193 jóvenes que, pese a buscar activamente un empleo, no logran encontrarlo. En Lima Metropolitana y Callao, la situación es aún más crítica: la tasa de desempleo juvenil de 15 a 29 años ha llegado a aproximadamente 12%[31].

- En el año 2025, el 76,1% de los trabajadores de 15 a 29 años labora en condiciones de informalidad, muy por encima del promedio nacional de 70,2%. Esto implica que la gran mayoría de jóvenes trabaja sin acceso a seguro de salud, pensiones, compensación por tiempo de servicios (CTS), vacaciones ni gratificaciones. La informalidad constituye la vía dominante de inserción

28 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) obtenida de Microdatos.

29 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) obtenida de Microdatos.

30 Ídem.

31 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) a nivel de Lima Metropolitana y Callao del primer trimestre 2026 obtenida de Microdatos.

laboral.[32] La mitad de los jóvenes ocupados de 15 a 29 años se encuentra subempleado, ya sea por percibir ingresos por debajo del ingreso mínimo referencial o por trabajar menos de 35 horas a la semana. Este nivel de subempleo es considerablemente mayor que el observado en otros grupos etarios.

- Entre los jóvenes (15 a 29 años) que se dedican al autoempleo la informalidad alcanza el 91.1%. De 798,954 jóvenes autoempleados 727,454 son informales según la EPEN 2025, superando en tasa tanto el promedio de informalidad juvenil nacional (76,1%) como el del conjunto del autoempleo (88.7%). Lo que evidencia la necesidad de fortalecer la capacitación para el trabajo y la certificación de competencias orientadas específicamente al autoempleo juvenil.

- Usando información de la ENAHO, entre 2022 y 2025, el número de jóvenes que no estudian ni trabajan disminuyó en 96.000. En 2025, los NINI representarán el 17,0% de la población joven a nivel nacional. El 85% de este incremento se concentró en los niveles socioeconómicos D y E, los más vulnerables. Regiones como Loreto, Lambayeque y Cusco registraron proporciones particularmente altas, con uno de cada cinco jóvenes en condición de NINI.

- De acuerdo con datos de la ENAHO, en 2025, el 21,9% de las mujeres jóvenes de 15 a 29 años no estudiaba ni trabajaba, frente al 12,2% de los hombres jóvenes. Esta diferencia de 9,7 puntos porcentuales evidencia que las mujeres enfrentan barreras adicionales, asociadas principalmente a las cargas de cuidado no remunerado, la discontinuidad educativa y el acceso desigual a oportunidades laborales.

- Entre los jóvenes que se dedican al autoempleo (18 a 29 años), la informalidad alcanza el 90.6% (686,838 de 758,275 personas según la EPEN 2025), superando tanto el promedio de informalidad juvenil general (84.8%) como el del conjunto del autoempleo (88.7%), lo que evidencia la necesidad de fortalecer la capacitación para el trabajo y la certificación de competencias orientadas específicamente al autoempleo juvenil.

Las **causas del problema** obedecen a cuatro (4) barreras que explican la precaria situación laboral de los jóvenes peruanos son las siguientes:

- **Falta de experiencia laboral.** La ausencia de experiencia previa es identificada como la principal barrera para la inserción laboral juvenil. El estudio de Situación Laboral y Aspiraciones de Jóvenes en Lima 2025 (Arcos Dorados) revela que el 47,7%[33] de los jóvenes señala la falta de experiencia como el obstáculo más importante para acceder a un empleo. Las empresas exigen experiencia que los jóvenes, por definición, no pueden tener al buscar su primer trabajo, generando un círculo vicioso de exclusión.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

32 Las categorías "informalidad laboral" y "subempleo" se encuentran relacionadas en la medida que ambas reflejan la situación de empleo precario de los jóvenes.

33 El Peruano (2026) – "YouthCan! iniciativa facilita transición de jóvenes hacia una vida económicamente sostenible". Disponible en: https://elperuano.pe/noticia/282829-youthcan-iniciativa-facilita-transicion-de-jovenes-hacia-una-vida-economicamente-sostenible?

- **Desconexión entre el sistema educativo y el mercado laboral.** La oferta académica no responde adecuadamente a la demanda de habilidades **técnicas**, digitales y socioemocionales que requiere el mercado laboral. Los jóvenes acumulan años de estudio, pero no adquieren las competencias que las empresas priorizan. Debido a los avances tecnológicos, las empresas requieren cada vez más habilidades socioemocionales (determinación, estabilidad emocional, trabajo en equipo) además de las cognitivas, y los jóvenes peruanos carecen de ellas en la medida necesaria.

- **Escasez de vacantes formales accesibles para jóvenes.** El 21,9%[34] de los jóvenes identifica la falta de vacantes formales como una barrera relevante. Además, solo el 27% de las empresas difunde sus ofertas laborales en canales digitales utilizados masivamente por la población joven, lo que genera una desconexión entre la oferta y la demanda de trabajo.

- **Altos costos de contratación formal.** La legislación laboral peruana impone costos significativos para la contratación formal (beneficios sociales, CTS, **gratificaciones**, vacaciones), lo que desincentiva la formalización del empleo juvenil, particularmente en las micro y pequeñas empresas donde se genera la mayor parte del empleo. Un incremento de la remuneración mínima vital, si bien beneficiaría a quienes ya tienen empleo formal, podría elevar las barreras a la formalización para los jóvenes más vulnerables.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Objetivo de la regulación**

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

El objetivo general de la regulación es dictar un marco regulatorio integral que promueva la generación de empleo formal, eleve los niveles de empleabilidad e impulse el tránsito hacia un autoempleo productivo y formal de la población juvenil, con énfasis en la reducción de la informalidad y la eliminación de barreras de acceso al mercado de trabajo.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Son objetivos específicos: i) Promover la inserción en el mercado laboral formal de los jóvenes sin experiencia previa, reduciendo el desempleo y el subempleo juvenil; ii) Fortalecer la oferta de formación para el trabajo, capacitación técnica y certificación de competencias laborales, adaptadas a las exigencias digitales y socioemocionales del mercado; iii) Desarrollar e integrar mecanismos de información sobre el mercado de trabajo y canales digitales de intermediación laboral masivos y accesibles para los jóvenes; iv) Fomentar el tránsito hacia el autoempleo productivo y sostenible, alineado con el Modelo Conceptual en materia de Autoempleo, proveyendo asistencia técnica y esquemas de financiamiento; y, v) Reducir las brechas de género en la inserción laboral juvenil, facilitando la incorporación de jóvenes mujeres en condición NINI y de sectores socioeconómicos vulnerables.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Para abordar esta compleja problemática, se necesita urgentemente del dictado de normas que ofrezcan un tratamiento integral. En este sentido, en línea con lo planteado por destacados especialistas en la materia (Horizonte Laboral, Proyecto de Ley que Promueve la Formalización para el Trabajo, la Inserción Laboral y la Protección Social,

34 Ídem

Instituto Bicentenario)[35] se plantea el dictado de un Decreto Legislativo que trate y regule de forma específica la problemática del empleo juvenil, con la finalidad de promover la generación de oportunidades laborales y de desarrollo laboral y profesional para los jóvenes, incluyendo la formación para el trabajo[36], la información sobre oportunidades laborales, el financiamiento, los mecanismos de contratación laboral, el régimen de beneficios, entre otros.

Para mayor detalle, para alcanzar los objetivos descritos, se proyecta la aprobación de un Decreto Legislativo que contemple los siguientes contenidos normativos concretos:

- **Programas de Formación y Capacitación para el Trabajo:** Creación de un marco **regulatorio** para programas de formación dual, prácticas y capacitaciones certificadas, con enfoque en competencias digitales, técnicas y socioemocionales requeridas por el sector productivo.

- **Plataformas de Información e Intermediación Laboral Digital:** Implementación de disposiciones para la unificación, difusión y acceso obligatorio o incentivado a canales digitales de vacantes laborales orientados a jóvenes.

- **Marco de Fomento y Financiamiento al Autoempleo Juvenil Productivo:** Regulación de esquemas de apoyo financiero, capital semilla y asistencia técnica **integral** para emprendimientos juveniles.

- **Estrategias dirigidas a la atención de poblaciones vulnerables y reducción de la brecha de género:** Medidas preferenciales y focalizadas para el acceso a **becas** de formación, capacitación e inserción laboral de mujeres jóvenes, jóvenes con discapacidad, y jóvenes NINI.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La adopción de las medidas planteadas requiere indispensablemente el dictado de una norma con rango de ley (Decreto Legislativo), por dos (2) razones:

- **Por** reserva de Ley en materia laboral y presupuestal: Las medidas destinadas a regular contratos de trabajo, fijar regímenes especiales de contratación, adaptar derechos/beneficios laborales o establecer incentivos normativos **tocan** la regulación de derechos constitucionales del trabajo (artículos 22, 23 y 24 de la Constitución Política del Perú). Todo régimen especial de contratación laboral o de fomento que altere o cree reglas relativas a la relación de trabajo requiere habilitación legal expresa.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

35 La elaboración de este proyecto, encargado por el Instituto Bicentenario, contó con el valioso apoyo de Horizonte Laboral, el Instituto Peruano de Economía (IPE), Apoyo Consultoría, el Consejo Peruano de Competitividad (CPC) y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

36 Entiéndase como el conjunto organizado de actividades diseñadas específicamente para mejorar el desempeño de las personas en el mercado laboral, a través del fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de sus habilidades socioemocionales. Al mismo tiempo, busca mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas y contribuir al aumento de la productividad de las empresas. *Conectando la formación para el empleo con las demandas y oportunidades del mercado laboral* (BID/FOMIN, 2015). Pág.8.

- **Por** creación de mecanismos de incentivos financieros y de fomento: La asignación de recursos públicos, esquemas de financiamiento directo o incentivos **económicos** para el autoempleo y la capacitación demandan modificaciones marco que sobrepasan la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo y exigen cobertura normativa con rango de ley.

2. **Legislar en materia de la inspección del trabajo, para modificar la Ley N.° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo con la finalidad de fortalecer de manera expresa las competencias de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL incorporando un enfoque preventivo, focalizado y basado en resultados, sin desnaturalizar la potestad fiscalizadora del Estado; y, para fortalecer la rectoría técnica de la SUNAFIL, a través de la celebración de convenios de cooperación interinstitucional y el fortalecimiento de funciones del Sistema de Inspección del Trabajo sobre las microempresas comprendidas en el listado anual que apruebe el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, facultando a SUNAFIL a ejecutar dichas funciones en coordinación con los gobiernos regionales.**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

El mercado laboral peruano se caracteriza por una estructura profundamente heterogénea y segmentada, donde 7 de cada 10 trabajadores se desempeñan en condiciones de informalidad, sin acceso a derechos laborales ni protección social adecuada. Si bien la cobertura de salud ha alcanzado niveles nominalmente altos (95.3%), esta se sustenta mayoritariamente en el SIS y no en el seguro social contributivo, mientras que la cobertura previsional sigue siendo dramáticamente baja (42.7%).

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Las causas de la informalidad son múltiples e interrelacionadas. Entre ellas se cuentan los elevados costos laborales no salariales, las rigideces normativas (especialmente la interpretación jurisprudencial sobre la reposición en el despido), la complejidad administrativa, la baja productividad de las MYPE, la debilidad de la fiscalización laboral y factores culturales que normalizan la informalidad.
De acuerdo con la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al cierre del año 2025, la Población en Edad de Trabajar (PET), definida por la OIT como las personas de 14 y más años de edad, asciende a aproximadamente 26.6 millones de personas a nivel nacional. De ese total, la Población Económicamente Activa (PEA) —es decir, las personas que están trabajando o buscando activamente un empleo— alcanza 18.5 millones de personas, lo que equivale al 69.4% de la PET. Los restantes 8.1 millones de personas se encuentran en condición de inactividad laboral (estudiantes a tiempo completo, jubilados, personas dedicadas a labores del hogar, personas con discapacidad, entre otros).

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Del total de la PEA, 17.6 millones de personas se encontraban ocupadas en el año 2025, lo que representó un incremento de 1.5% (252,300 personas) respecto al año 2024. Aproximadamente 900 mil personas se encontraban desempleadas, con una tasa de desempleo nacional de 5.1% en el primer trimestre de 2026.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En cuanto a los niveles de empleo, para el periodo julio 2024 – junio 2025, del total de la PEA ocupada, 9.5 millones de personas tenían empleo adecuado (un incremento de 5.7% respecto al periodo anterior), en tanto que 7.9 millones se encontraban en situación de subempleo (una reducción de 3.9%). El subempleo se compone del subempleo por insuficiencia de horas (subempleo visible) y del subempleo por ingresos (subempleo invisible), siendo este último el más relevante.

De acuerdo con los datos de la EPEN 2025, la PEA ocupada se distribuye según categoría ocupacional de la siguiente manera:

- Asalariados del sector privado: representan el 39.6% de la PEA ocupada (aproximadamente 6.7 millones de personas). Son quienes laboran para una empresa o entidad privada en relación de dependencia o subordinación.
- Trabajadores autoempleados / independientes: también representan el 36.8% de la PEA ocupada (aproximadamente 6.5 millones de personas). Son quienes laboran por cuenta propia sin utilizar mano de obra asalariada. Más del 90% de este grupo realiza actividades no profesionales en condiciones precarias.
- Asalariados del sector público: representan el 8.7% de la PEA ocupada (aproximadamente 1.5 millones de personas). Son quienes laboran para entidades del gobierno nacional, regional o local, así como empresas públicas.
- Trabajadores familiares no remunerados: representan el 9.2% de la PEA ocupada (aproximadamente 1.6 millones de personas).
- Empleadores: constituyen el 3.6% de la PEA ocupada.
- Trabajadores del hogar: representan el 2.1% de la PEA ocupada.

Esta distribución pone de manifiesto que solo el 50% de la PEA ocupada tiene un empleo asalariado (sumando sector privado y público), mientras que el otro 50% se desempeña como autoempleados (independientes y trabajadores familiares, principalmente). En los países de la OCDE, el promedio de empleo asalariado es de 90%.

Dentro de la PEA ocupada, la categoría de trabajadores independientes constituye una de las de mayor peso relativo del mercado de trabajo peruano. Según la EPEN, esta categoría asciende a 6.47 millones de personas al cierre de 2025, equivalente al 36.8% de la PEA ocupada nacional. Este peso se ha mantenido relativamente estable a lo largo del trienio 2023-2025 (37.8% en 2023 y 37.6% en 2024), ubicándose de manera consistente como la segunda categoría ocupacional más numerosa, después de los asalariados del sector privado. Esta estabilidad en el tiempo evidencia que se trata de un rasgo estructural del mercado de trabajo peruano, y no de un fenómeno coyuntural o transitorio.

Para efectos de la política sectorial, esta categoría corresponde a la población autoempleada, materia en la cual el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es competente y sobre la que el sector ha venido trabajando de manera específica. En ese marco, se cuenta con el "Modelo Conceptual en materia de Autoempleo", aprobado mediante Resolución Ministerial N.° 284-2023-TR, instrumento técnico que conceptualiza a la población autoempleada -aquella que labora por cuenta propia sin utilizar mano de obra asalariada-, la dimensiona en función de tres criterios -la voluntariedad, el tipo de ocupación y la temporalidad-, y define los puntos de llegada que orientan las líneas de intervención sectorial: el autoempleo productivo -aquel que genera un margen positivo como excedente económico, tomando como base la remuneración mínima- y el autoempleo productivo y formal con condiciones de trabajo decente -que añade el registro en la SUNAT, el acceso a seguridad social (salud y pensiones) y una jornada menor a 48 horas.

En términos de composición, el 55.2% de la población autoempleada son hombres (3.57 millones) y el 44.8% mujeres (2.90 millones). Por grupo de edad, el 23.0% tiene 60 y más años -la mayor proporción entre todas las categorías ocupacionales-, lo que

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

evidencia un mayor volumen de personas adultas mayores que se dedican a trabajar de forma autónoma, probablemente ante la limitada cobertura previsional que se detalla en el apartado de seguridad social. El 64.5% se encuentra entre los 30 y 59 años, el 11.7% entre los 18 y 29 años, y el 0.8% entre los 14 y 17 años.

En cuanto al nivel educativo, el 44.5% cuenta únicamente con educación secundaria, el 26.7% con educación primaria, el 13.4% con educación superior no universitaria, el 11.5% con educación superior universitaria y el 3.9% no alcanzó ningún nivel educativo; es decir, cerca de tres de cada cuatro autoempleados no ha completado estudios superiores, lo que limita su acceso a ocupaciones de mayor calificación y productividad. Las personas con discapacidad representan 99,477 autoempleados, cifra que equivale a cerca de la mitad (48.2%) del total de personas con discapacidad ocupadas a nivel nacional, lo que evidencia al autoempleo como la principal vía de inserción laboral para esta población. Por rama de actividad económica, el autoempleo se concentra en los servicios (36.0%), las actividades extractivas -agricultura, ganadería, pesca y minería- (29.9%) y el comercio (24.7%).

La informalidad laboral

La informalidad laboral constituye el problema estructural más grave del mercado laboral peruano. Según el INEI, la tasa de empleo informal a nivel nacional alcanzó el 70.2% en el año 2025. Esto significa que, de los 17.6 millones de personas ocupadas, aproximadamente 12.3 millones tienen empleos informales, sin acceso a beneficios laborales básicos ni protección social. Solamente 5.2 millones de personas (29.8%) cuentan con un empleo formal.

La informalidad presenta fuertes disparidades según diversas variables:

- Por área geográfica: en el área rural, la informalidad alcanza el 94.8%, mientras que en el área urbana se sitúa en 64.5%.
- Por sexo: afecta más a las mujeres (72.7%) que a los hombres (68.2%).
- Por edad: entre los jóvenes de 15 a 29 años, la informalidad alcanza el 76.1%; en el grupo de adultos de 30 a 59 años es de 65.6%; y entre adultos mayores de 60 años a más llega a 78.3%.
- Por nivel educativo: la informalidad afecta al 94.6% de quienes tienen solo educación primaria, al 81.2% de quienes completaron secundaria y al 37.9% de quienes cuentan con educación universitaria.
- Por tamaño de empresa: en empresas de 1 a 10 trabajadores, la informalidad es de 88.6%; en empresas de 11 a 50 trabajadores, de 44%; y en empresas de 51 y más trabajadores, de 15.6%.
- Por sector económico: agricultura, pesca y minería concentran la mayor informalidad (91.1%), seguidos de construcción (76.2%).
- Por ciudades: la informalidad supera el 80% en Juliaca (82.3%), Pucallpa (73.8%) y Ayacucho (71.9%), mientras que Ica (54.0%) y Lima Metropolitana/Callao (54.8%) presentan los niveles más bajos.

Del 70% de informalidad global, la mitad se explican por la informalidad tributaria de los trabajadores autónomos (cuya tasa es de casi el 90%) y un tercio por la informalidad laboral de los asalariados (con una tasa aproximada del 50%). En el caso de los asalariados, la informalidad se concentra principalmente en empresas de 1 a 10 trabajadores, donde alcanza casi al 83% de sus trabajadores, y en el trabajo del hogar, con una tasa que supera el 94%.

Según la OIT, al 2025 , el Perú registra la tasa más alta de empleo informal en América Latina con 70.5%, superando a Ecuador (68.5%) y Paraguay (64.5%). En contraste,

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Uruguay (32.7%) y Chile (26.4%) presentan los niveles más bajos, mientras que el promedio regional se sitúa en 46.7%.

Dentro de esta problemática, el autoempleo presenta la tasa de informalidad más alta de todas las categorías ocupacionales: el 88.7% de los autoempleados se encuentra en la informalidad, muy por encima del 70.2% registrado para el conjunto de la PEA ocupada. Este resultado es consistente con lo señalado líneas arriba, en el sentido de que dos terceras partes de la informalidad global del país se explican por la informalidad tributaria de los trabajadores autónomos.

De acuerdo con el Modelo Conceptual en materia de Autoempleo, el tránsito hacia el autoempleo productivo se evalúa, entre otros criterios, a través del ingreso laboral en relación con la remuneración mínima. Al respecto, según la EPEN, el ingreso laboral promedio mensual del autoempleado es de S/ 1,139.64, equivalente al 60.4% del ingreso promedio general (S/ 1,887.16) y a poco más de la mitad del ingreso promedio de un asalariado del sector privado (S/ 2,199.64). El 64.0% de los autoempleados percibe un ingreso inferior a una Remuneración Mínima Vital (RMV), lo que indica que la mayoría de esta población no alcanza siquiera el umbral mínimo que el propio modelo conceptual fija como punto de partida hacia un autoempleo productivo. Esta precariedad de ingresos guarda estrecha relación con la baja productividad asociada a la informalidad: como se señala en el apartado de causas.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Cobertura de seguridad social

La cobertura de algún tipo de seguro de salud alcanza al 95.3% de la población ocupada en 2025. Sin embargo, la mayoría de la cobertura proviene del Seguro Integral de Salud (SIS), un seguro estatal subsidiado para personas de bajos ingresos, al cual está afiliado el 62.8% de la población ocupada. Solo el 28% está afiliado a EsSalud, el Seguro Social de Salud que corresponde a los trabajadores formales dependientes. Esta composición revela que, aunque la cobertura de salud es nominalmente alta, la calidad y profundidad de las prestaciones es limitada para la mayoría de la población ocupada.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

La situación de la cobertura previsional es considerablemente más precaria. Apenas el 42.7% de los trabajadores está afiliado a algún sistema de pensiones (ya sea el Sistema Nacional de Pensiones - SNP, administrado por la ONP, o el Sistema Privado de Pensiones - SPP, administrado por las AFP). En las zonas rurales, esta cifra se reduce drásticamente al 14.6%. Esto implica que más de la mitad de la fuerza laboral no está ahorrando para su vejez a través de ningún mecanismo previsional.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

En respuesta a esta situación, en 2025 se promulgó la Ley N.° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, que contempla la afiliación universal obligatoria desde los 18 años (vigente a partir de junio de 2027), la incorporación gradual de los trabajadores independientes al sistema (con aportes iniciales de 2% desde 2028 y 5% a partir de 2034), y la ampliación de cobertura del pilar no contributivo para ciudadanos en situación de pobreza o vulnerabilidad.

La situación del autoempleo es particularmente crítica en este ámbito, en la medida en que el acceso a la seguridad social constituye, junto con la formalización tributaria, uno de los componentes que el Modelo Conceptual exige para alcanzar la condición de autoempleo productivo y formal con condiciones de trabajo decente. En materia de salud, según la EPEN, solo el 11.0% de los autoempleados está afiliado a EsSalud -el seguro social contributivo-, mientras que el 81.9% depende del Seguro Integral de Salud (SIS), de carácter subsidiado, y el 5.2% no cuenta con ningún tipo de seguro de

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

salud. En materia previsional la situación es aún más precaria: únicamente el 24.6% de los autoempleados está afiliado a un sistema de pensiones (SNP o SPP), muy por debajo del 42.7% registrado para el conjunto de la PEA ocupada, lo que significa que 3 de cada 4 autoempleados no está generando ningún ahorro previsional para su vejez.

Algunas Causas

La informalidad laboral en el Perú es un fenómeno multicausal y estructural. De acuerdo con la Estrategia Nacional para la Formalización Laboral, 2026-2040, aprobada con Decreto Supremo N.° 001-2026-TR, entre las principales causas identificadas se encuentran las siguientes:

Bajo desarrollo del capital humano

El déficit de capital humano constituye uno de los principales factores estructurales que inciden en la persistencia de la informalidad laboral. La insuficiente correspondencia entre las competencias de la fuerza laboral y las necesidades del aparato productivo limita la productividad, reduce la empleabilidad y dificulta la transición hacia el empleo formal. Esta situación se refleja en las dificultades de las empresas para cubrir vacantes por falta de personal calificado, los elevados niveles de sobre y subcualificación de la fuerza laboral y la inadecuación ocupacional existente en el mercado de trabajo. Según información de la Encuesta de Demanda Ocupacional del MTPE, en el 2025, entre el 31,1% y el 70% de las empresas no llegan a cubrir sus vacantes por falta de personal calificado. Esta carencia sitúa al país en el puesto 82 de 134 en el Índice Global de Competitividad del Talento 2023, por debajo de sus pares de la Alianza del Pacífico. La brecha se agrava porque según el INEI el 61,6% de la PEA alcanza como máximo la educación básica y el 29,5% presenta sobre o sub cualificación, además de existir altos niveles de inadecuación ocupacional entre trabajadores profesionales (58,8%) que para contar con ingresos recurren a empleos con ocupaciones que no corresponden a su nivel de estudios. En conjunto, estas brechas afectan la competitividad empresarial, restringen el crecimiento económico y favorecen la permanencia de trabajadores y unidades productivas en condiciones de informalidad.

Elevados costos laborales no salariales

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los costos laborales no salariales en el Perú equivalen al 72% del salario formal promedio, muy por encima del promedio regional de 51%. Estos costos incluyen principalmente las indemnizaciones por despido, las gratificaciones legales, la CTS, los aportes a EsSalud (9% de la remuneración a cargo del empleador), las vacaciones remuneradas y otros conceptos. En el régimen general, contratar formalmente a un trabajador que percibe la Remuneración Mínima Vital (RMV) puede implicar un costo adicional para el empleador de hasta cerca del 59% del salario bruto. Estos costos constituyen un fuerte desincentivo para la formalización, especialmente en las micro y pequeñas empresas de baja productividad.

Rigideces del mercado laboral

El régimen de protección contra el despido arbitrario constituye una de las rigideces más significativas del mercado laboral peruano. A partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (desarrollada hace aproximadamente 25 años), se ha interpretado que el despido sin causa justa puede dar lugar a la reposición del

trabajador en su puesto, y no solamente a una indemnización económica, lo que ha generado una significativa incertidumbre regulatoria para los empleadores. Esta situación ha incentivado el uso masivo de contratos temporales (a plazo fijo): según la Planilla Electrónica del MTPE, en promedio mensual correspondiente a 2025, solo el 28.6% de los asalariados privados formales tiene un contrato a plazo indeterminado, mientras que el 70% posee un contrato temporal, a pesar de que la gran mayoría realiza actividades permanentes.

Asimismo, el umbral de 20 trabajadores para la participación obligatoria en utilidades ocasiona una concentración de firmas justo por debajo de ese límite, distorsionando las decisiones de crecimiento empresarial.

Limitada diversificación de la economía

Desde el enfoque estructuralista, la informalidad se explica por la estructura económica desigual de un país, donde un sector formal moderno concentra recursos, tecnología y oportunidades, mientras un amplio sector tradicional carece de ellos. Esta realidad limita la capacidad de absorción laboral formal y empuja a gran parte de la fuerza de trabajo hacia la informalidad. La economía peruana no genera suficiente empleo asalariado, lo que obliga a la mitad de la PEA ocupada a autoemplearse, en la gran mayoría de los casos en condiciones precarias: actividades poco productivas, bajos ingresos, jornadas extensas y sin protección social. El 84.7% del empleo se concentra en ramas económicas con predominio de bajos valores de productividad y altos niveles de informalidad, como servicios (47.7%), agricultura (24%) y comercio (19%). La productividad de las empresas más pequeñas es 23 veces menor que la de las grandes empresas.

Complejidad administrativa

Los procesos de inscripción, registro y obtención de licencias para operar formalmente son largos, complejos y costosos. Además, existen múltiples regímenes tributarios (régimen general y tres especiales para empresas más pequeñas) que presentan problemas diagnosticados: no sirven como transición al régimen general, promueven la atomización empresarial, no incentivan la compraventa formal y facilitan la evasión tributaria. Las MYPE representan el 99.1% del total de empresas en el Perú y, al cierre de 2024, el 86.8% de ellas operaba en la informalidad.

Limitada capacidad de la orientación y fiscalización

Las características de la informalidad laboral, particularmente su elevada incidencia en las micro y pequeñas empresas, evidencian la necesidad de fortalecer las acciones de orientación y asistencia técnica como mecanismos preventivos para promover el cumplimiento de la normativa sociolaboral. Si bien el Sistema de Inspección del Trabajo ha ampliado progresivamente su cobertura y capacidades operativas, persisten desafíos para alcanzar a un amplio segmento de empleadores y trabajadores, especialmente en unidades productivas de menor tamaño. En este contexto, resulta pertinente consolidar un enfoque preventivo que complemente las actuaciones inspectivas mediante acciones de orientación, asistencia y acompañamiento, con el propósito de facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones laborales e impulsar la formalización laboral.

- **Contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Las medidas que se formulan en ejercicio de las facultades legislativas delegadas en materia laboral y de promoción del empleo se desarrollan con observancia del marco constitucional de protección del trabajo y de los derechos fundamentales laborales. En ese sentido, se considerará lo establecido en los artículos 22 y 23 de la Constitución Política del Perú, que reconocen al trabajo como un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización de la persona, y disponen que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Asimismo, se observarán los principios que rigen la relación laboral previstos en el artículo 26 de la Constitución, entre ellos, la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Asimismo, las disposiciones que se formulen guardarán concordancia con los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano y con los estándares internacionales aplicables en materia laboral, en particular aquellos derivados de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por el Perú y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En materia de empleo juvenil, se considerarán, además, los diagnósticos y orientaciones desarrollados por la OIT, que identifican como desafíos persistentes no solo el acceso de las personas jóvenes al empleo, sino también la informalidad, la calidad del empleo y su transición hacia empleos decentes. En esa línea, el informe Global Employment Trends for Youth 2024: Decent Work, Brighter Futures destaca la importancia de articular las políticas dirigidas a las personas jóvenes con medidas de desarrollo de competencias, servicios de empleo y apoyo al emprendimiento, entre otras intervenciones orientadas a mejorar sus oportunidades y trayectorias laborales.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En este marco, las medidas que se desarrollen en materia de promoción del empleo, empleabilidad y autoempleo juvenil, fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y demás aspectos de las relaciones laborales comprendidos en la delegación se orientarán a articular los objetivos de generación de empleo, formalización y productividad con la protección efectiva de los derechos fundamentales laborales. Desde esta perspectiva, las medidas contribuirán a generar condiciones para el trabajo decente, como elemento esencial para la dignidad y el bienestar de las personas y para el desarrollo económico y social del país, articulando la promoción de oportunidades de empleo productivo con el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la protección social, y el diálogo social, de conformidad con los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco de la OIT.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Se propone legislar en materia de la inspección del trabajo para modificar la Ley N.° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo con la finalidad de fortalecer de manera expresa las competencias de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral incorporando un enfoque preventivo, focalizado y basado en resultados, sin desnaturalizar la potestad fiscalizadora del Estado; y, para fortalecer la rectoría técnica de la SUNAFIL, a través de la celebración de convenios de cooperación interinstitucional y el fortalecimiento de funciones del Sistema de Inspección del Trabajo sobre las microempresas comprendidas en el listado anual que apruebe el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, facultando a SUNAFIL a ejecutar dichas funciones en coordinación con los gobiernos regionales.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Diagnóstico del problema público**

a) Contexto socioeconómico y la informalidad estructural en el Perú

El mercado de trabajo en el Perú afronta una severa distorsión estructural caracterizada por elevados niveles de informalidad laboral, baja productividad y una marcada fragilidad en la protección social. De acuerdo con las estimaciones oficiales de la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2026), la tasa de empleo informal en el territorio nacional alcanza el 70.2% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada. En términos absolutos, esto implica que cerca de 12.3 millones de trabajadores, de un total aproximado de 17.6 millones de ocupados, laboran al margen de la legislación laboral, desprovistos de estabilidad, seguro de salud, coberturas de riesgos de trabajo y sistemas de pensiones.

Esta problemática se concentra con singular dureza en las micro y pequeñas empresas (MYPE). Las MYPE conforman el 99.3% del universo empresarial nacional y sostienen casi el 90% del empleo generado por el sector privado (MTPE, 2026). No obstante, el 86.8% de estas unidades operan en la informalidad, lo cual genera que el 80.5% del empleo que producen sea informal.

La informalidad; sin embargo, no es un fenómeno originado de manera exclusiva por la evasión intencional, sino que responde también a las severas barreras de entrada al mercado formal, los elevados costos de cumplimiento normativo y la falta de un acompañamiento institucional eficaz por parte del Estado. Así pues, cuando la actuación estatal se enfoca primordialmente en un esquema punitivo sobre unidades económicas de menor escala y baja capacidad contributiva, la fiscalización laboral puede generar el desplazamiento de los empleadores hacia la evasión del marco legal.

b) La Inspección del Trabajo como herramienta de tutela y promoción de los derechos laborales

La función de la Inspección del Trabajo resulta indispensable para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de los trabajadores. No obstante, un modelo enfocado únicamente en la sanción económica distorsiona esta facultad del Estado.

Así, a pesar de los avances institucionales, se observa que el texto de la Ley N.° 28806 carece de un mandato legal suficiente que disponga, de forma obligatoria y sistemática, la aplicación del enfoque preventivo y de gestión orientada a resultados como paso previo o complementario a la fiscalización punitiva.

En ese marco y considerando que la regulación puede ayudar a incentivar la transición de empleadores hacia la formalidad laboral, el literal b) del numeral 2.3 del artículo 2 del Proyecto de Ley busca facultar al Poder Ejecutivo para modificar la Ley N.° 28806 con el objetivo de:

1. Institucionalizar el enfoque preventivo y orientador: Establecer expresamente que la primera línea de intervención de la SUNAFIL, en especial respecto a la micro y pequeña empresa, se oriente a la asistencia técnica, la función educativa, la capacitación y la fijación de plazos razonables para la subsanación voluntaria de faltas.

2. Focalización mediante inteligencia inspectiva: Priorizar las intervenciones mediante el uso de herramientas tecnológicas e interoperabilidad de

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

bases de datos públicas (SUNAT, RENIEC e INEI), dirigiendo la capacidad sancionadora del Estado hacia conductas de grave riesgo o fraude laboral.

3. Preservación inalterada de la potestad fiscalizadora: Garantizar de manera expresa que la incorporación de la orientación preventiva no constituya un menoscabo, enervamiento o restricción de las facultades sancionadoras del Estado ante infracciones insubsanables o que afecten la vida, salud e integridad de los trabajadores.

Repárese que lo anterior se encuentra en la línea de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, particularmente respecto al Convenio N.° 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la inspección del trabajo. El artículo 3 de dicho Convenio dispone que las funciones del sistema de inspección comprenden no solo velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, sino también facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más eficaz de cumplir las normas.

El Sistema de Inspección del Trabajo concentra su actuación en el segmento formal de la economía, mediante un modelo predominantemente reactivo y sancionador que alcanza a una fracción reducida de las unidades productivas, mientras siete de cada diez personas ocupadas permanecen en la informalidad y fuera de su protección efectiva (INEI, 2026).

La brecha de cobertura es estructural. A enero de 2026, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) cuenta con 849 inspectores a nivel nacional —77 supervisores, 361 inspectores del trabajo y 411 inspectores auxiliares— para una población ocupada de 17,4 millones de personas, lo que equivale aproximadamente a un inspector por cada 20 700 trabajadores. De un presupuesto institucional de S/ 277,6 millones para 2026, S/ 130 millones se destinan a la función inspectiva, frente a los S/ 169 millones solicitados, lo que representa alrededor de quince soles anuales de gasto inspectivo por persona ocupada. La propia entidad ha señalado que la asignación presupuestal limita la posibilidad de incrementar la dotación.
Esa restricción determina el sentido de la reforma: la ampliación de la cobertura efectiva del Sistema no puede descansar en el crecimiento de la planilla inspectiva, sino en instrumentos de mayor alcance por unidad de recurso. Cabe precisar, en este punto, que la propia Organización Internacional del Trabajo ha advertido que no debe utilizarse como referencia una ratio basada exclusivamente en el número de inspectores por miles de trabajadores, por no considerar el número y naturaleza de los establecimientos ni la complejidad normativa; la conclusión, sin embargo, no varía con la métrica que se adopte.

A la restricción de cobertura se suma un sesgo de focalización. Con una informalidad de 70,2 % de la población ocupada, y de 88,6 % en las empresas de uno a diez trabajadores, la actuación inspectiva recae necesariamente sobre el universo registrado, que es el identificable y accesible. El análisis especializado ha observado que la mayoría de las inspecciones continúa originándose en denuncias, lo que configura un modelo reactivo antes que estratégico. En un mercado laboral con el nivel de informalidad del peruano, ello puede operar como incentivo hacia la informalidad en lugar de reducirla.

Debe precisarse que la función de orientación y asistencia técnica no está ausente del ordenamiento. El artículo 3, numeral 2, de la Ley N.° 28806 la regula desde 2006, y su numeral 2.1 ordena informar y orientar a empresas y trabajadores para promover el cumplimiento de las normas, de preferencia en el sector de micro y pequeñas

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

empresas y en la economía informal o no estructurada. El artículo 4, literales f) y g), de la Ley N.° 29981 asigna a la SUNAFIL las funciones de fomentar actividades de promoción de las normas sociolaborales y de prestar orientación y asistencia técnica especializada.

El problema, por tanto, no es de competencia sino de arquitectura normativa. Obsérvese que el artículo 1 de la Ley N.° 28806 define conceptos como "acciones previas", "acciones de orientación", "actuaciones de orientación" que se alinearían a un enfoque preventivo, sin embargo, no se cuenta con un desarrollo exhaustivo de su procedimiento, articulación y plazos y no dispone de indicadores de resultado ni condiciona la programación inspectiva.

La evidencia disponible indica que el instrumento preventivo produce resultados verificables. En el primer semestre de 2025, la SUNAFIL reportó la incorporación de 168 951 trabajadores a planilla formal mediante una combinación de fiscalizaciones presenciales, actividades de orientación, asistencias técnicas y cartas inductivas y disuasivas, con mayor incidencia en servicios inmobiliarios, agricultura, educación, manufactura y construcción. Existe además un precedente normativo: la Ley N.° 30222 dispuso en 2014 que, por tres años, el sistema inspectivo privilegiara la prevención y la corrección del comportamiento infractor, régimen implementado mediante la Directiva N.° 002-2015-SUNAFIL/INII. Su carácter transitorio impidió consolidarlo como modelo permanente.

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso de la República puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. En ese sentido, la propuesta cumple rigurosamente con los límites constitucionales de materia y temporalidad.

Por un lado, la materia delimitada es la promoción del empleo y el fortalecimiento de las competencias de la SUNAFIL mediante la modificación de la Ley N.° 28806. El texto del literal propuesto circunscribe el radio de acción normativa de manera concreta, garantizando que el Decreto Legislativo que se emita respete la delimitación aprobada por el Congreso de la República.

Así, el fortalecimiento preventivo de la SUNAFIL equilibra dos mandatos constitucionales clave en el marco de lo previsto por el artículo 22 de la Constitución Política del Perú que reconoce al trabajo como un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización de la persona; así como, el artículo 23 el cual dispone que el Estado protege especialmente la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan, y promueve políticas de fomento del empleo formal.

Como es de atender, la promoción de políticas de empleo formal y el desarrollo empresarial y la libertad de trabajo se reinterpreta, advirtiendo que la fiscalización únicamente punitiva debe ser revisada a fin de direccionarse hacia un modelo de prevención y acompañamiento, de forma que, el Estado evite que la potestad sancionadora se convierta en una barrera confiscatoria o paralizante para la micro y pequeña empresa, fomentando la sostenibilidad del empleo formal.

c) La Insuficiente capacidad administrativa y operativa de los Gobiernos Regionales para el ejercicio eficaz de la función inspectiva sobre las microempresas y necesidad de fortalecer la rectoría técnica de la SUNAFIL

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

El Sistema de Inspección del Trabajo presenta brechas en la capacidad institucional, operativa y técnica de los Gobiernos Regionales para ejercer de manera eficaz, oportuna y homogénea las funciones inspectivas sobre las microempresas, situación que se ha hecho particularmente visible con el retorno de dichas competencias a las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (D/GRTPE) a partir del 11 de julio de 2026. La culminación de la asignación temporal prevista en la Ley N.° 30814 determinó que las funciones inspectivas sobre las microempresas retornaran a los Gobiernos Regionales, luego de un periodo de ocho años en el que dichas funciones fueron ejercidas por SUNAFIL. Durante dicho periodo, los Gobiernos Regionales concentraron su actuación principalmente en funciones vinculadas con la promoción del empleo, capacitación laboral, diálogo social, prevención y solución de conflictos, difusión normativa y asesoría laboral, entre otras.

El retorno de estas competencias ha evidenciado que la reasignación de la titularidad de la función inspectiva no necesariamente ha estado acompañada de las condiciones institucionales y operativas requeridas para garantizar su ejercicio efectivo. El diagnóstico efectuado por la Dirección de Supervisión y Evaluación de la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo identifica que la capacidad operativa de la función inspectiva de las D/GRTPE es sumamente limitada al contar con 42 inspectores de trabajo activos a nivel nacional. La dotación de personal inspectivo se distribuye de forma asimétrica y heterogénea, evidenciándose que 12 de las 26 circunscripciones regionales (46.2%) no disponen de ningún inspector activo. Asimismo, en lugares con alta concentración de demanda como Lima Metropolitana (191,755 empresas) o Arequipa (30,131 empresas), la dotación es de apenas 5 y 3 inspectores respectivamente, condicionando severamente la capacidad de respuesta oportuna ante la emisión de órdenes de inspección de oficio o por denuncia.

Distribución de la Demanda Potencial de Microempresas, Trabajadores y Personal Inspectivo Activo según Direcciones y Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (D/GRTPE).

Departamentos	Empresas (Abs.)	Empresas (%)	N.° Trabajadores (Abs.)	N.° Trabajadores (%)	Personal Inspectivo Activo (Gobiernos Regionales)
Amazonas	2.077	0.5%	4.816	0.50%	0
Áncash	9.566	2.4%	23.045	2.3%	0
Apurímac	3	0.8%	6.868	0.7%	0
Arequipa	30.131	7.6%	73.529	7.3%	3
Ayacucho	2.79	0.7%	6.421	0.6%	0
Cajamarca	6.914	1.7%	16.969	1.7%	0
Cusco	12.026	3.0%	27.503	2.7%	1
Huancavelica	518	0.1%	1.282	0.1%	0
Huánuco	5.06	1.3%	12.149	1.2%	0
Ica	11.091	2.8%	27.608	2.7%	0
Junín	8.875	2.2%	20.647	2.0%	2
La Libertad	24.315	6.1%	62.218	6.1%	0
Lambayeque	14.952	3.8%	35.255	3.5%	1
Lima Metropolitana	191.755	48.3%	505.97	49.9%	5
Lima Región	6.711	1.7%	16.506	1.6%	7

Departamentos	Empresas (Abs.)	Empresas (%)	N.° Trabajadores (Abs.)	N.° Trabajadores (%)	Personal Inspectivo Activo (Gobiernos Regionales)
Loreto	5.508	1.4%	13.922	1.4%	2
Madre de Dios	2.641	0.7%	6.881	0.7%	1
Moquegua	2.634	0.7%	6.542	0.6%	2
Pasco	1.763	0.4%	4.233	0.4%	1
Piura	13.662	3.4%	35.704	3.5%	2
Callao	11.229	2.8%	29.888	2.9%	11
Puno	8.179	2.1%	23.433	2.3%	0
San Martín	8.134	2.1%	19.824	2.0%	2
Tacna	5.038	1.3%	11.712	1.2%	0
Tumbes	1.729	0.4%	4.211	0.4%	0
Ucayali	6.462	1.6%	16.262	1.6%	2
TOTAL	**396.76**	**100.0%**	**1,013,398**	**100.0%**	**42**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Resolución Ministerial N.° 184-2026-TR (Listado de microempresas fiscalizadas por Gobiernos Regionales - Año Fiscal 2026) e Informe N.° 00236-2026-SUNAFIL/GG/ORH.

Corte temporal de los datos: Año Fiscal 2026 / Diagnóstico a enero de 2026.

Tabla Comparativa de distribución de funciones SUNAFIL - Gobiernos Regionales

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Aspecto / Criterio	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	Gobiernos Regionales (D/GRTPE)
Rol en el Sistema	Rector técnico del Sistema de Inspección del Trabajo y autoridad central.	Ejecutor descentralizado de la función inspectiva en su circunscripción.
Ámbito de Fiscalización Directa	• Pequeña, mediana y gran empresa a nivel nacional. • Microempresas generales dentro de su ámbito territorial que **no** formen parte del listado anual del MTPE.	• Microempresas comprendidas en el **Listado Anual aprobado por el MTPE**.
Competencias y Funciones Principales	• Emisión de directivas, criterios técnicos normativos y metodología inspectiva. • Focalización mediante inteligencia de datos e interoperabilidad (SUNAT, RENIEC, INEI). • Intervenciones inspectivas de mayor complejidad o riesgo.	• Inspección y fiscalización de microempresas regionales asignadas. • Promoción del empleo y capacitación laboral. • Prevención y solución de conflictos laborales, difusión normativa y asesoría.
Mecanismos de Articulación y Coordinación	• Suscripción de convenios de cooperación interinstitucional.	• Coordinación bajo la rectoría técnica de SUNAFIL.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Aspecto / Criterio	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	Gobiernos Regionales (D/GRTPE)
	• Transferencia de metodologías, herramientas tecnológicas y asistencia técnica. • Ejecución conjunta o complementaria de actuaciones inspectivas cuando corresponda.	• Uso de herramientas y sistemas de información compartidos. • Recepción de capacitación y fortalecimiento operativo desde el MTPE y la SUNAFIL.

Cabe señalar que la interrupción o debilitamiento del servicio inspectivo podría afectar la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Una primera manifestación del problema se encuentra en la insuficiente disponibilidad de recursos humanos especializados. El ejercicio de la función inspectiva requiere contar con inspectores auxiliares, inspectores del trabajo e inspectores supervisores, así como con personal que permita atender adecuadamente las etapas instructora y sancionadora. Sin embargo, las capacidades disponibles en los Gobiernos Regionales son heterogéneas y, en determinados casos, insuficientes para asumir el volumen y complejidad de las actuaciones inspectivas que corresponden a su ámbito territorial. Esta situación puede limitar la atención oportuna de denuncias, reducir la capacidad para realizar intervenciones sobre materias complejas y generar sobrecarga en las etapas posteriores del procedimiento inspectivo.

La situación de la DRTPELM constituye un ejemplo particularmente ilustrativo de esta brecha. Esta dirección registra un universo potencial de 191 755 empresas y aproximadamente 505 949 trabajadores dentro de su ámbito de intervención, constituyendo la mayor demanda potencial de inspección del trabajo a nivel nacional. Frente a esta magnitud, el diagnóstico identifica un riesgo alto de desfinanciamiento que restringe la capacidad de respuesta de la inspección del trabajo. La situación de Lima permite dimensionar cómo las brechas de recursos pueden adquirir especial relevancia cuando la demanda inspectiva supera significativamente la capacidad operativa disponible.

A las brechas de personal y financiamiento se suman limitaciones de infraestructura, logística y tecnología. El ejercicio adecuado de la función inspectiva requiere ambientes apropiados para el desarrollo de las actuaciones, custodia del acervo documentario, equipos informáticos, movilidad para las diligencias de campo y acceso a los sistemas de información institucionales. Las condiciones existentes no son homogéneas entre los Gobiernos Regionales y, en determinados casos, resultan insuficientes para garantizar una prestación adecuada del servicio.

Otro aspecto relevante es la transferencia y gestión del acervo documentario y de la información inspectiva. El retorno de competencias implica no solo asumir nuevas funciones, sino también recibir denuncias, órdenes de inspección, actas de infracción y procedimientos administrativos sancionadores en trámite. La ausencia de mecanismos suficientemente articulados para realizar dicha transferencia puede ocasionar retrasos, sobrecarga administrativa y riesgos de afectación de los plazos de los procedimientos. En Lima Metropolitana, por ejemplo, al momento del diagnóstico el proceso formal de transferencia del acervo documentario aún no se había iniciado,

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

situación que había generado un diferimiento en la prestación del servicio de inspección sobre las microempresas.

Estas brechas adquieren especial relevancia porque los Gobiernos Regionales presentan realidades territoriales, institucionales y presupuestarias diferenciadas. En consecuencia, la descentralización de la ejecución de la función inspectiva puede producir distintos niveles de cobertura, capacidad de respuesta y especialización técnica entre regiones si no se cuenta con mecanismos que permitan compensar dichas diferencias y asegurar estándares comunes de actuación. El propio diagnóstico concluye que las falencias identificadas en el proceso de reasunción de competencias de los Gobiernos Regionales vienen generando una prestación inadecuada del servicio de inspección del trabajo para las microempresas a nivel nacional, siendo particularmente relevante el caso de la DRTPELM por concentrar la mayor demanda potencial del país.

En este contexto, se evidencia una brecha entre la rectoría técnica del Sistema de Inspección del Trabajo y las capacidades efectivas disponibles en los Gobiernos Regionales para ejercer sus competencias en materia de Inspección del Trabajo. Si bien la SUNAFIL cuenta con experiencia y especialización acumulada en la fiscalización de microempresas durante el periodo de asignación temporal, los Gobiernos Regionales deben asumir nuevamente estas funciones bajo condiciones institucionales que, en determinados casos, no permiten garantizar por sí mismas una respuesta inspectiva con niveles homogéneos de especialización, cobertura y oportunidad.

- **Objetivo de la regulación**

El objetivo de la regulación es que el Sistema de Inspección del Trabajo contribuya efectivamente a la formalización laboral y a la protección de los derechos de las personas trabajadoras, mediante un modelo que combine la fiscalización con la prevención, la focalización por riesgo y la medición de resultados, preservando íntegramente la potestad sancionadora del Estado.

Son objetivos específicos: i) elevar la promoción de la formalización laboral y la prevención del incumplimiento a la condición de finalidad del Sistema, y no de función accesoria; ii) tipificar la actuación de orientación y asistencia técnica como modalidad propia, con procedimiento, plazos y efectos definidos; iii) incorporar la focalización por riesgo como criterio de programación, sobre la base de la información administrativa disponible; iv) establecer indicadores de resultado del Sistema y la obligación de reportarlos; v) adecuar el diseño interno al artículo 3 del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo; y, vi) delimitar expresamente las materias excluidas del enfoque preventivo.

El límite de la reforma —no desnaturalizar la potestad fiscalizadora del Estado— tiene anclaje convencional preciso. El artículo 3, párrafo 1, literal b), del Convenio 81 de la OIT, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.° 13284 de diciembre de 1959, asigna al sistema de inspección la función de facilitar información técnica y asesorar a empleadores y trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales. El párrafo 2 del mismo artículo precisa que ninguna función adicional deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de las funciones principales ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores. La propuesta se mueve, por tanto, dentro de un marco que el propio Convenio define.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En relación a las medidas para la eficiente continuidad de la inspección del trabajo en el ámbito de las microempresas a nivel nacional se considera necesario fortalecer la rectoría técnica de SUNAFIL, de manera que esta no se limite a la conducción y emisión de criterios técnicos, sino que permita generar mecanismos efectivos de articulación, asistencia técnica, cooperación y aprovechamiento de las capacidades especializadas existentes dentro del Sistema de Inspección del Trabajo. En particular, los convenios de cooperación interinstitucional entre SUNAFIL y los Gobiernos Regionales pueden constituir un mecanismo para establecer acciones coordinadas de capacitación, asistencia técnica, intercambio de información, transferencia de metodologías y herramientas, planificación inspectiva y, cuando corresponda, ejecución conjunta o complementaria de actuaciones inspectivas.

De manera complementaria, considerando la magnitud y características del universo microempresarial y las diferencias de capacidad existentes entre los Gobiernos Regionales, resulta necesario fortalecer las funciones del Sistema de Inspección del Trabajo respecto de las microempresas comprendidas en el listado anual que apruebe el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, facultando a SUNAFIL para ejecutar dichas funciones en coordinación con los Gobiernos Regionales. Esta medida permitiría focalizar la capacidad especializada de SUNAFIL en aquellos segmentos del universo microempresarial que sean determinados anualmente por el MTPE, sobre la base de criterios objetivos y de interés inspectivo, sin desconocer las competencias de los Gobiernos Regionales.

La intervención propuesta permitiría, de este modo, complementar la descentralización con mecanismos de articulación y cooperación técnica, evitando que las diferencias de capacidad institucional entre regiones se traduzcan en diferencias sustantivas en el acceso de los trabajadores y empleadores al servicio de inspección del trabajo. Los Gobiernos Regionales conservarían las competencias que les corresponden, mientras que SUNAFIL podría desplegar su especialización y capacidad operativa en los ámbitos definidos mediante los instrumentos de cooperación y en las microempresas comprendidas en el listado anual aprobado por el MTPE.

La consolidación de la rectoría de la SUNAFIL, como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, se sustenta en los resultados obtenidos entre 2022 y 2025, periodo en el que se fiscalizaron 68,070 microempresas frente a 35,255 del modelo previo descentralizado, así como una diferencia de 72,150 órdenes de inspección cerradas adicionales, lo que evidencia mayor capacidad operativa y eficacia institucional.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

De acuerdo con las pautas del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR Ex Ante), se evaluaron las opciones de política pública disponibles:

a) Alternativa de no intervención (Statu Quo)

Mantener la redacción actual de la Ley N.° 28806 sin incorporar el enfoque preventivo y orientador mantendría el predominio de intervenciones inspectivas reactivas y punitivas. Esta opción perpetuaría los altos índices de informalidad laboral (superiores al 70%) y continuaría imponiendo sobre las micro y pequeñas empresas costos administrativos que podrían generar que éstas se mantengan en la informalidad laboral.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Por otro lado, de mantener las competencias de los gobiernos regionales sin ningún tipo de medida jurídica para poder complementar o aunarse al esfuerzo del desarrollo de las tares dentro del Sistema de Inspección del Trabajo sobre las microempresas, se tiene que persistirían inadecuadas condiciones institucionales, operativas y financieras, manteniéndose brechas en materia de gestión institucional, recursos humanos, organización administrativa y capacidades operativas. Esta situación afecta la función adecuada de la inspección del trabajo, lo cual perjudica la tutela de la protección de los derechos sociolaborales de los trabajadores de las microempresas.

b) Alternativa seleccionada: modificación de la Ley N.° 28806 vía delegación de facultades

La aprobación de la norma autoritativa y la posterior emisión del Decreto Legislativo constituirán una intervención regulatoria de alto impacto positivo toda vez que hará posible la fortalecer la rectoría técnica de la SUNAFIL, a través de la celebración de convenios de cooperación interinstitucional y del fortalecimiento de funciones del Sistema de Inspección del Trabajo sobre las microempresas comprendidas en el listado anual que apruebe el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, facultando a SUNAFIL a ejecutar dichas funciones en coordinación con los gobiernos regionales. Respecto al impacto en los trabajadores, se incrementará la tasa de formalización efectiva en planillas, asegurando de este modo el acceso pleno a los derechos laborales y a los sistemas de seguridad social.

En lo que corresponde al impacto en las micro y pequeñas empresas, la medida permitirá reducir la discrecionalidad punitiva y mitigar los riesgos de multas paralizantes mediante la implementación de esquemas de asistencia previa y periodos para la subsanación de faltas.

Por último, en relación con el impacto en la Administración Pública, la propuesta optimizará el uso de los recursos presupuestales de la SUNAFIL al orientar el esfuerzo fiscalizador hacia focos críticos de incumplimiento o fraude laboral mediante la utilización de inteligencia de datos.

Las modificaciones, entonces, que se proyectan son las siguientes:

1. Incorporar en el artículo 1 de la Ley N.° 28806, entre las finalidades del Sistema de Inspección del Trabajo, la promoción de la formalización laboral y la prevención del incumplimiento. Además, modificar los conceptos de acciones previas, acciones de orientación y actuaciones de orientación, y desarrollar un marco normativo apropiado.

2. Reformular el numeral 2 del artículo 3 de la Ley N.° 28806, sustituyendo la fórmula «de preferencia» por un mandato de programación anual de asistencia técnica focalizada en micro y pequeñas empresas y en unidades productivas de la economía informal, con metas verificables.

3. Modificar el artículo 11 de la Ley N.° 28806 para tipificar la actuación de orientación y asistencia técnica como modalidad de actuación inspectiva, con procedimiento, plazo, documento de cierre y efectos definidos, en paridad con las actuaciones de investigación.

4. Modificar el artículo 12 de la Ley N.° 28806 para incorporar la focalización por riesgo como criterio de origen de las actuaciones inspectivas, sobre la base de la información de la planilla electrónica y de la interoperabilidad con otras entidades, sin suprimir la denuncia como fuente.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

5. Modificar el régimen de infracciones y sanciones para generalizar y dotar de permanencia al esquema de subsanación previa en infracciones leves y en determinadas infracciones graves, sobre la base del modelo de medidas educativas de la Ley N.° 32353, precisando plazos, acreditación de la subsanación y efectos sobre la sanción.

6. Incorporar una disposición que excluya del enfoque preventivo las materias de trabajo forzoso, trabajo infantil, actos de discriminación, vulneración de la libertad sindical, seguridad y salud en el trabajo con riesgo grave e inminente y accidentes de trabajo mortales, en las cuales la actuación es directamente fiscalizadora.

7. Establecer el sistema de indicadores de resultado del Sistema de Inspección del Trabajo -trabajadores incorporados a planilla, tasa de subsanación, reincidencia y cobertura por sector y región- con publicación periódica.

8. Incorporar una cláusula de salvaguarda que declare expresamente que la reforma no reduce las facultades inspectivas ni la potestad sancionadora, y que se mantienen las medidas de requerimiento y las paralizaciones de obra por riesgo grave e inminente.

9. Fortalecer la rectoría técnica de la SUNAFIL, a través de la celebración de convenios de cooperación interinstitucional y del fortalecimiento de funciones del Sistema de Inspección del Trabajo sobre las microempresas comprendidas en el listado anual que apruebe el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, facultando a SUNAFIL a ejecutar dichas funciones en coordinación con los gobiernos regionales.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Las modificaciones descritas no pueden realizarse mediante reglamento, directiva ni acto administrativo, por cuatro (4) razones y tiene que estar dentro del marco del artículo 104 de la Constitución Política del Perú y ser emitidas por ley autoritativa, considerando una materia específica y dentro de un plazo determinado, en ese marco debemos tener en cuenta lo siguiente:

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

1. Por jerarquía normativa. Las disposiciones que se propone modificar están contenidas en la Ley N.° 28806. Conforme al artículo 51 de la Constitución Política del Perú, una norma reglamentaria no puede modificar ni ampliar el contenido de una norma con rango de ley. Ninguna directiva puede crear una modalidad de actuación inspectiva que la ley no contempla ni alterar las finalidades del Sistema definidas en su artículo 1.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

2. Por reserva de ley en materia sancionadora. La medida relativa a la subsanación previa incide directamente en el régimen sancionador. El principio de legalidad recogido en el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, reserva a norma con rango de ley la atribución de la potestad sancionadora y la previsión de las consecuencias atribuibles a la conducta infractora.

3. La experiencia acredita la insuficiencia de la vía reglamentaria. El privilegio de la prevención pudo implementarse mediante la Directiva N.° 002-2015-SUNAFIL/INII únicamente porque la Ley N.° 30222 lo habilitó previamente, y solo con el alcance y por el plazo de tres años que esa ley dispuso. Agotado el plazo legal, la directiva perdió su sustento habilitante.

Por tanto, resulta necesario observar la reserva de ley que rige dicha potestad. En ese sentido, de conformidad con el principio de legalidad previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la atribución de la potestad sancionadora a una entidad debe efectuarse mediante norma con rango de ley, en la que, asimismo, se establezcan las consecuencias jurídicas aplicables a las conductas constitutivas de infracción.

- Enfoque basado en resultados: a propósito de la Primera Disposición Complementaria Final

El literal b) del numeral 2.3 exige un enfoque «basado en resultados». Un diseño basado en resultados requiere línea de base, identificación de alternativas y evaluación de impacto, que son precisamente los productos que esa excepción dispensa. La exposición de motivos del decreto legislativo incorporará ese análisis, sin necesidad de modificar el proyecto.

3. Legislar en materia laboral, con el objeto de establecer un marco regulatorio para el otorgamiento de bonos de productividad y otros incentivos por desempeño, sin carácter remunerativo para el sector privado, con la finalidad de promover la productividad y la mejora de los salarios en el mercado de trabajo.

Se propone legislar en materia laboral, con el objeto de establecer un marco regulatorio para el otorgamiento de bonos de productividad y otros incentivos por desempeño, sin carácter remunerativo para el sector privado, con la finalidad de promover la productividad y la mejora de los salarios en el mercado de trabajo.

- **Diagnóstico del problema**

La productividad laboral del Perú es una de las más bajas de América Latina. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en el 2024, el país registra 12,55 dólares por hora trabajada[37], lo que lo ubica en el puesto trece de veintidós economías de la región y entre las diez con menor producto bruto interno por hora trabajada. La brecha respecto de las economías avanzadas se ha ampliado de manera sostenida en las dos últimas décadas.

Los esquemas de compensación variable vinculados a resultados constituyen uno de los instrumentos disponibles para alinear la retribución con la productividad. Su uso en el Perú, sin embargo, se encuentra desincentivado por la incertidumbre sobre el tratamiento legal de estos pagos.

El origen de esa incertidumbre es normativo y preciso, basado en dos normas con rango de ley que datan de los años noventa. El artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 003-97-TR, define como remuneración "el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición". El artículo 7 del mismo texto dispone que no constituyen remuneración, para ningún efecto legal, únicamente los conceptos previstos en los artículos 19 y 20 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo

37 CEPAL (2024) – "Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024: ¿Cómo promover la gran transformación productiva que requiere la región?". Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ac15dc3b-31dc-4eb0-8eb1-08c7ddba8a67/content

N.° 650, aprobado por Decreto Supremo N.° 001-97-TR. Se trata, por tanto, de una lista cerrada, que no admite la incorporación de nuevos conceptos por vía distinta de su modificación legal.

El literal a) del artículo 19 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.° 650, aprobado por Decreto Supremo N.° 001-97-TR, excluye las gratificaciones extraordinarias u otros pagos percibidos ocasionalmente, a título de liberalidad del empleador, o que hayan sido materia de convención colectiva, conciliación, mediación, resolución de la Autoridad Administrativa de Trabajo o laudo arbitral. Los dos primeros requisitos son copulativos y estructuralmente incompatibles con un esquema de incentivos: un bono vinculado al cumplimiento de metas es periódico, y por ello no ocasional, y es exigible cuando la meta se alcanza, y por ello no liberal.

La jurisprudencia ha confirmado esa lectura. La Corte Suprema ha establecido, aplicando discrecionalmente "primacía de la realidad", que los bonos de productividad constituyen remuneración cuando concurren la contraprestatividad, la regularidad y la libre disposición, y ha precisado que la variabilidad del monto según el cumplimiento de metas no desnaturaliza ese carácter. El mismo criterio material se aplica en sede inspectiva y en sede tributaria, donde la calificación se realiza por la sustancia del concepto y no por su denominación.

En consecuencia, los esquemas de incentivos por desempeño quedan hoy en una zona de riesgo: son jurídicamente posibles, pero su calificación es incierta, de modo que las empresas los evitan o los otorgan de manera informal y discrecional. El resultado es doblemente negativo: se pierde el efecto de la compensación variable sobre la productividad y, cuando el bono se otorga, el trabajador carece de reglas claras sobre las condiciones de su derecho a percibirlo.

Debe reconocerse que el ordenamiento ofrece una vía parcial: el propio literal a) admite que no se computen los pagos acordados mediante convención colectiva; sin embargo, entre el 2015 y 2022, la tasa de sindicalización en el sector privado formal ha bordeado en promedio al 5%[38], de modo que esa vía resulta inaccesible para la gran mayoría de las relaciones laborales.

- **Objetivo de la regulación**

El Objetivo de la regulación es dotar de certeza jurídica al otorgamiento de bonos vinculados a resultados en el régimen laboral de la actividad privada, de modo que las empresas puedan implementar esquemas formales de compensación por productividad y los trabajadores conozcan con precisión las condiciones de su derecho, sin que ello suponga sustitución de la remuneración ordinaria ni erosión de la base de cálculo de los beneficios sociales y de las aportaciones a la seguridad social.

Son objetivos específicos: i) incorporar el bono por resultados al catálogo legal de conceptos no computables, mediante la modificación articulada de las normas que lo regulan; ii) establecer requisitos objetivos de otorgamiento, consistentes en criterios preestablecidos, medibles, comunicados por escrito y aplicados con generalidad; iii) fijar un tope cuantitativo que impida la sustitución de la remuneración ordinaria; iv) establecer que el exceso sobre ese tope constituye remuneración computable para todo efecto legal; v) prohibir la reducción de la remuneración ordinaria como

38 MTPE (2024) – Boletín de Economía Laboral N.° 55 "La sindicalización en el sector privado formal en Perú, 2015-2022". Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5901883/5233379-bel-55-la-sindicalizacion-en-el-sector-privado-formal.pdf?v=1708558729

contrapartida del otorgamiento del bono; y, vi) disponer su registro en la planilla electrónica bajo un concepto propio, que permita su fiscalización y la medición de su uso.

La regulación se orienta preferentemente a bonos vinculados a resultados colectivos o de la empresa. Esa opción de diseño no es accesoria: el literal b) del artículo 19 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.° 650, aprobado por Decreto Supremo N.° 001-97-TR, excluye cualquier forma de participación en las utilidades, exclusión que se justifica porque tal participación depende del resultado global de la empresa y no del rendimiento individual del trabajador, de modo que no retribuye servicios individuales. Un bono estructurado sobre resultados colectivos se aproxima a ese fundamento y resulta, por ello, jurídicamente más consistente con el sistema vigente.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Las modificaciones que se proyecta introducir en el Decreto Legislativo N.° 650, Dictan Ley de Compensación por Tiempo de Servicios y Decreto Legislativo N.° 728, Dictan Ley de Fomento del Empleo, son las siguientes:

- Incorporar un literal al artículo 19 del Decreto Legislativo N.° 650, que comprenda el bono por resultados otorgado conforme a los requisitos que la propia norma establezca. Esta es la modificación que produce el efecto de no computabilidad, por remisión del artículo 40 del Decreto Legislativo N.° 728.

- Modificar el artículo 39 del Decreto Legislativo N.° 728, para articular la definición de remuneración con el nuevo concepto y evitar antinomias.

- Definir el bono por resultados como el pago vinculado al cumplimiento de metas objetivas de productividad, calidad o resultados, preferentemente de alcance colectivo o empresarial.

- Establecer requisitos de validez: criterios de otorgamiento preestablecidos, objetivos y medibles; comunicación previa y por escrito a los trabajadores comprendidos; y aplicación con criterio de generalidad a quienes se encuentren en condiciones similares.

- Fijar un tope cuantitativo expresado como porcentaje de la remuneración ordinaria percibida en el período correspondiente, con la regla de que el exceso constituye remuneración computable para todo efecto legal, siguiendo el modelo del artículo 9 de la Ley N.° 28051, Ley de prestaciones alimentarias en beneficio de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

- Prohibir expresamente que el otorgamiento del bono se acompañe de reducción de la remuneración ordinaria o sustituya conceptos remunerativos preexistentes, y declarar que la infracción de esta regla determina la naturaleza remunerativa del bono.

- Disponer el registro del concepto en la planilla electrónica bajo un código propio, a fin de permitir su fiscalización por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral y la medición de su uso, hoy inexistente.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Precisar que la medida se circunscribe al régimen laboral de la actividad privada y que no altera el tratamiento del concepto para efectos del Impuesto a la Renta de quinta categoría.

- **Necesidad de una norma con rango de ley**

Las modificaciones descritas no pueden adoptarse mediante reglamento, directiva ni acuerdo entre las partes, por tres (3) razones:

➢ Por reserva de ley. La definición de remuneración y el catálogo de conceptos no computables están contenidos en normas con rango de ley. El artículo 40 del Decreto Legislativo N.° 728, Dictan Ley de Fomento del Empleo, remite a una lista cerrada, de modo que sólo una norma del mismo rango puede ampliarla. Conforme al artículo 51 de la Constitución Política del Perú, ninguna norma reglamentaria puede modificar ni ampliar el contenido de una norma con rango de ley.

➢ La medida incide en la base de cálculo de los beneficios sociales y de las aportaciones a la seguridad social, determinadas por ley, en tanto el bono por resultados, al ser calificado legalmente como concepto no remunerativo, no integrará la remuneración computable para dichos efectos. En consecuencia, los bonos otorgados bajo el régimen propuesto no serán considerados para dicho cálculo. Lo cual constituye un efecto directo y deliberado de la regulación, pues la finalidad de reconocer expresamente la naturaleza no remunerativa del bono es diferenciarlo de los ingresos con naturaleza remunerativa y evitar que su otorgamiento quede sujeto a los mismos efectos laborales y contributivos. No obstante, dicho impacto se encuentra delimitado por condiciones y límites establecidos en la propuesta, como la prohibición de reducir o sustituir la remuneración ordinaria, un límite cuantitativo y la regla bajo la cual todo exceso adquiere automáticamente la naturaleza remunerativa.

➢ El principio de irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley, consagrado en el numeral 2 del artículo 26 de la Constitución, impide que la calificación quede librada a la autonomía de la voluntad individual. El ordenamiento peruano, a diferencia de otros de la región, no admite el pacto individual de exclusión salarial. Por ello la vía legal no solo es idónea: es la única constitucionalmente admisible.

➢ Existe además precedente directo. El legislador peruano ha creado por ley conceptos dinerarios expresamente no remunerativos en el régimen de la actividad privada: la Ley N.° 28051, Ley de prestaciones alimentarias en beneficio de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, la cual establece las prestaciones alimentarias con un doble tope y la regla de que el exceso constituye remuneración computable, y la Ley N.° 31110, Ley del Régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial, que en 2021 creó la Bonificación Especial por Trabajo Agrario, dineraria, expresamente no remunerativa y topeada respecto de la remuneración mínima vital.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

4. **Legislar en materia laboral, con el objeto de dictar disposiciones legales que resulten necesarias para precisar y mejorar el tratamiento de indemnizaciones para trabajadores de dirección y personal de confianza para el sector privado, con la finalidad de garantizar la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica.**

Se propone legislar en materia laboral, con el objeto de dictar disposiciones legales que resulten necesarias para precisar y mejorar el tratamiento de indemnizaciones para trabajadores de dirección y personal de confianza para el sector privado, con la finalidad de garantizar la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica.

- **Diagnóstico del problema**

El artículo 82 del Decreto Legislativo N.° 728, Dictan Ley de Fomento del Empleo, distingue al personal que ocupa puestos de dirección y de confianza, del resto de trabajadores del régimen laboral de la actividad privada. Los primeros ejercen la representación general del empleador frente a otros trabajadores o a terceros; y los segundos, laboran en contacto personal y directo con el empleador o con el personal de dirección, con acceso a secretos industriales, comerciales o profesionales y a información de carácter reservado, o cuyas opiniones e informes contribuyen a la formación de las decisiones empresariales.

Tenemos entonces dos grupos de trabajadores, legalmente diferenciados: El primero, los trabajadores que ocupan puestos de dirección y de confianza; y el segundo, el resto de los trabajadores. Luego, respecto de la protección de su derecho al trabajo, los artículos 43, 71, 76, 82 y 83 del Decreto Legislativo N.° 728, Dictan Ley de Fomento del Empleo, ya sea bajo un análisis individual, conjunto y/o sistemático, no establecen una protección diferenciada entre ambos grupos, es decir, tiene igual protección, pese a que, sobre los primeros, la confianza o credibilidad es determinante como causa justificativa de la relación del trabajo. Sin embargo, como se está explicando, el Decreto Legislativo N.° 728, compendiado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 003-97-TR, no regula la pérdida de confianza como causa objetiva de extinción del contrato de trabajo.

En este orden de ideas, a nivel de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema se han desarrollado criterios diferenciados respecto de la protección frente al despido aplicable al personal de dirección y de confianza respecto de la protección del despido, particularmente sobre el despido arbitrario. En efecto, el Tribunal Constitucional, en el expediente N.° 03501-2006-PA/TC, negó el derecho de reposición a quien ingresó directamente a un puesto de confianza,
no tiene derecho a la reposición, sin perjuicio de su derecho a la indemnización por despido arbitrario. Asimismo, precisó que, cuando el trabajador accedió a un puesto de confianza mediante promoción desde un cargo ordinario, el retiro de la confianza no determina la extinción de la relación laboral, sino su retorno a las labores que desempeñaba con anterioridad.

De otro lado, el VII Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional de 2018, fue más allá y suprimió también la protección indemnizatoria para quien ingresó directamente al cargo de dirección o de confianza. No obstante, este Pleno, en la Casación Laboral N.° 29553-2024 Loreto, la Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, se apartó expresamente del criterio anterior y estableció que el retiro de la confianza no constituye causa justa de despido reconocida por la normativa laboral vigente, ordenando el pago de la indemnización por despido injustificado de los

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

trabajadores de dirección o de confianza. Esta contradicción de posiciones, sobre la protección contra el despido de los trabajadores de dirección y de confianza también se ha producido a nivel de las Salas Superiores.

En consecuencia, la existencia de criterios jurisprudenciales divergentes respecto de las consecuencias jurídicas del retiro de la confianza evidencia una situación de incertidumbre jurídica en torno al régimen aplicable al personal de dirección y a los trabajadores de confianza, particularmente en lo referido a la procedencia de la indemnización por despido arbitrario y, según corresponda, a la continuidad o extinción del vínculo laboral. Esta falta de uniformidad dificulta la previsibilidad de las consecuencias jurídicas asociadas al cese de dichos trabajadores y genera incertidumbre tanto para los empleadores como para los trabajadores, lo que pone de manifiesto la necesidad de establecer reglas legales expresas que otorguen mayor certeza y predictibilidad en esta materia.

De otro lado, tenemos un segundo problema aplicativo sobre el personal que ocupa puestos de dirección y de confianza. El artículo 59 del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N.° 001-96-TR, obliga al empleador a identificar los puestos de dirección y de confianza, comunicarlo por escrito al trabajador y consignarlo en el libro de planillas y en las boletas de pago. Sin embargo, su artículo 60 dispone que su inobservancia no enerva dicha condición si esta se acredita con la prueba actuada, criterio confirmado reiteradamente por la Corte Suprema. La formalidad carece así de consecuencia práctica: el empleador no tiene incentivo para cumplirla y el trabajador conoce su calificación recién en el proceso judicial. El plazo de treinta días para impugnarla, previsto en su artículo 61, ha sido además interpretado como no caducable, lo que prolonga indefinidamente la incertidumbre.

Esta situación se agrava cuando la calificación de un puesto como de dirección o de confianza se efectúa de manera indebida, pues puede ser utilizada como mecanismo para eludir la protección frente al despido aplicable a los trabajadores que no se encuentran comprendidos en dichas categorías. En ese sentido, la Casación Laboral N.° 33748-2023-Lima sancionó la calificación indebida de un puesto como de confianza utilizada para sustentar el cese del trabajador, al determinar que la denominación atribuida al cargo no correspondía con las funciones efectivamente desempeñadas. Si bien el segundo párrafo del artículo 83 del Decreto Legislativo N.° 728 prohíbe el abuso del derecho y la simulación en la calificación de estos puestos, dicha disposición no establece de manera expresa las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que evidencia la necesidad de precisar sus efectos.

De acuerdo con lo señalado, resulta necesario establecer reglas claras y precisas que permitan superar la divergencia de criterios jurisprudenciales y atender los problemas aplicativos identificados en relación con la regulación del personal de dirección y de los trabajadores de confianza.

- **Objetivo de la regulación**

El Objetivo de la regulación es dotar de certeza jurídica a la extinción del contrato de trabajo del personal de dirección y de los trabajadores de confianza en el régimen laboral de la actividad privada, mediante el establecimiento por ley de la causal aplicable, sus requisitos de forma y el tratamiento indemnizatorio correspondiente, preservando la protección constitucional contra el despido arbitrario y reconociendo la especificidad de estos puestos.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Son objetivos específicos: i) incorporar a la ley la causal de extinción aplicable a estos puestos, hoy de construcción jurisprudencial, con sus requisitos y su procedimiento; ii) diferenciar el tratamiento del personal de dirección y del trabajador de confianza, conforme a la distinción que el propio artículo 82 del Decreto Legislativo N.° 728 establece; establece; iii) fijar un régimen indemnizatorio expreso y previsible, que evite tanto la gratuidad del cese como la incertidumbre sobre su cuantía; iv) establecer un preaviso o su compensación económica sustitutiva; v) fortalecer el procedimiento de calificación de estos puestos y precisar las consecuencias de su omisión y de su calificación indebida; vi) consolidar en la ley el derecho del trabajador promovido desde un puesto ordinario a reincorporarse a este cuando se le retire la confianza; y, vii) prever la aplicación en el tiempo de la nueva regulación.

La regulación no persigue restringir la facultad del empleador de prescindir de quienes ocupan puestos de dirección o de confianza, que responde a la naturaleza misma de esos cargos y es reconocida en el derecho comparado. Persigue someterla a reglas expresas, previsibles y de origen legal, en lugar de dejarla librada a una construcción jurisprudencial cambiante.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Las modificaciones que se proyecta introducir en el Decreto Legislativo N.° 728, Dictan Ley de Fomento del Empleo, son las siguientes:

➢ Incorporar al artículo 52, entre las causas de extinción del contrato de trabajo, la aplicable a los trabajadores que ocupan puestos de dirección y de confianza, inaplicable a quienes hayan accedido por promoción, con la denominación de "remoción en el cargo" y siempre que se cumpla las reglas precisadas en el siguiente punto, superando así su actual carácter de causal no prevista en la ley.

➢ Establecer consecuencias jurídicas diferenciadas para el personal que accedió directamente o por promoción a un puesto de dirección o de confianza, atendiendo a la distinta naturaleza que los artículos 82 y 83 reconoce a ambas categorías, aplicando las siguientes reglas:

- Para quien accedió directamente, siempre que haya superado el periodo de prueba, la aplicación de la "remoción en el cargo" implica el término del vínculo laboral y el abono de una "asignación por remoción" ascendente a dos remuneraciones ordinarias mensual por cada año completo de servicios con un máximo de dieciocho (18) remuneraciones, siendo las fracciones de año abonadas por dozavos y treintavos, según corresponda a meses y días laborados.

- Para quien accedió por promoción, la aplicación de la "remoción en el cargo" no implica el desconocimiento de su vínculo laboral a plazo indeterminado, correspondiendo su derecho de reincorporación al puesto ordinario previo a su promoción. Asimismo, también le corresponde el abono de una "asignación por remoción" cuando trabajó como mínimo 6 meses en el puesto de confianza o un año en el puesto de dirección.

  Estas reglas fijarán una fuente directa para la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema, eliminando o reduciendo una causa muy frecuente de litigio.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Establecer el procedimiento de calificación de los puestos de dirección y de confianza regulado en los artículos 59 a 61 del Reglamento del Decreto Legislativo N.° 728, elevando a rango legal sus elementos esenciales, precisando las consecuencias de la omisión de la comunicación al trabajador y estableciendo un plazo de impugnación de efectos ciertos.

- Tipificar las consecuencias jurídicas derivadas de la calificación indebida de un puesto como de dirección o de confianza, desarrollando las disposiciones del artículo 83 del Decreto Legislativo N.° 728 relativas al abuso del derecho y la simulación, a fin de establecer los efectos que correspondan cuando la calificación no se condiga con las funciones efectivamente desempeñadas.

- Incorporar una disposición complementaria transitoria que disponga la aplicación prospectiva de la nueva regulación, sin afectar los ceses producidos ni los procesos judiciales iniciados con anterioridad a su vigencia, a fin de preservar las expectativas legítimas generadas bajo los criterios jurisprudenciales precedentes.

- **Necesidad de una norma con rango de ley**

Las modificaciones descritas no pueden adoptarse mediante reglamento, directiva ni acuerdo entre las partes, por cuatro (4) razones:

- Por reserva constitucional expresa. El artículo 27 de la Constitución Política del Perú dispone que la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario. La determinación de la causal de extinción aplicable a estos puestos y de sus efectos indemnizatorios integra el núcleo de esa protección y está, por tanto, reservada a norma con rango de ley.

- Por jerarquía normativa. Las causas de extinción del contrato de trabajo, el régimen del despido arbitrario y la indemnización correspondiente están regulados en los artículos 52, 71 y 76 del Decreto Legislativo N.° 728, y la definición de ambas categorías en su artículo 82. Conforme al artículo 51 de la Constitución, ninguna norma reglamentaria puede modificarlos ni ampliarlos.

- La vía jurisprudencial ha demostrado su insuficiencia. La causal que hoy se aplica carece de fuente legal y su régimen ha variado en tres oportunidades en veinte años, con criterios contradictorios entre el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, y con divisiones dentro de cada uno de ellos. Un pleno jurisdiccional o una ejecutoria vinculante pueden ser modificados por el propio órgano que los emitió, como en efecto ocurrió en 2026. Solo una norma con rango de ley confiere la estabilidad que la materia requiere.

- Existe antecedente legislativo directo. El Proyecto de Ley N.° 5802/2020-CR propuso modificar el artículo 44 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 003-97-TR, para reconocer expresamente la indemnización del artículo 38 a los trabajadores de dirección y de confianza, precisamente como reacción al criterio del VII Pleno Jurisdiccional Supremo. Su falta de trámite dejó el vacío sin cerrar, lo que confirma que la vía de la delegación de facultades resulta idónea para resolverlo.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
L. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

5. **Fortalecer el marco legal de la actividad laboral privada, contemplando un régimen que fomente la formalización, incluyendo la seguridad social, los beneficios laborales y la protección contra el despido.**

- **Diagnóstico del problema**

El marco regulatorio de la actividad laboral privada se encuentra caracterizado por una estructura normativa dispersa y diferenciada, que comprende un régimen laboral general y tratamientos particulares para las micro y pequeñas empresas. Esta configuración, diseñada en distintos momentos y bajo realidades económicas y productivas diferentes, no ha permitido generar una trayectoria suficientemente efectiva hacia la formalización laboral, especialmente en las unidades productivas de menor tamaño y capacidad económica.

En particular, el régimen laboral especial aplicable a las micro y pequeñas empresas no ha logrado constituirse como un mecanismo eficaz y sostenible de transición hacia la formalidad. De acuerdo a la Gerencia Central de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva – BCRP, desde enero de 2014 hasta junio de 2022, la tasa de empleo informal se incrementó de 66 % a 71% , lo cual evidencia que la existencia de un régimen diferenciado por tamaño empresarial, por sí sola, no ha sido suficiente para generar incentivos adecuados para la incorporación y permanencia de trabajadores en relaciones laborales formales. Lo mencionado reviste de tanto impacto que, mediante Resolución Ministerial N° 057-2025-TR, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha aprobado la creación del "Registro de Trabajadores en la Informalidad Laboral", el mismo que tiene por finalidad coadyuvar en el diseño, implementación, evaluación y mejora de políticas públicas, intervenciones, estrategias, entre otras, orientadas a abordar la problemática del empleo informal.

Esta problemática se presenta en un contexto de elevada heterogeneidad productiva. Las micro y pequeñas empresas constituyen un segmento relevante del empleo, pero enfrentan, en promedio, mayores restricciones de productividad, financiamiento, capacidades empresariales y adopción tecnológica, lo que limita su capacidad para asumir de manera inmediata y uniforme las obligaciones, así como costos asociados a la formalidad. La evidencia regional muestra que, en 2025, 9 de 15 países cuentan con cerca del 50 % de su población económicamente activa en el sector informal. Además, conforme a la edición 2026 del Estudio Económico de América Latina y el Caribe , las estrategias de formalización resultan más sostenibles cuando contemplan mecanismos de transición progresiva, manteniendo en materia de política laboral las siguientes líneas de acción: (i) fortalecer programas de capacitación e inserción laboral vinculados al desarrollo productivo, (ii) modernizar los sistemas de formación y certificación de competencias, (iii) diseñar políticas laborales diferenciadas según trayectorias y capacidades, (iv) articular programas sociales con estrategias de empleo formal, (v) impulsar la digitalización como herramienta de inclusión productiva, y (vi) adaptar la regulación laboral a las nuevas formas de empleo.

A ello se suma la necesidad de actualizar un marco laboral construido sobre una regulación que, en sus elementos centrales, responde a una realidad productiva y laboral distinta de la actual. El marco general de la actividad laboral privada se sustenta principalmente en el Decreto Legislativo N° 728, cuya regulación requiere ser revisada y articulada con las nuevas características del mercado de trabajo, la transformación productiva y el objetivo de incrementar sosteniblemente la formalización.

El problema público, por tanto, no consiste únicamente en la existencia de informalidad laboral, sino en la insuficiente capacidad del actual marco regulatorio para generar una

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

trayectoria ordenada, progresiva y sostenible de incorporación de trabajadores y unidades productivas al empleo formal, con acceso efectivo a la protección laboral y a la seguridad social.

Entre las principales causas que deben ser atendidas se identifican:

(1) La coexistencia de tratamientos laborales diferenciados según tamaño empresarial:

El marco vigente mantiene un tratamiento laboral diferenciado para las micro y pequeñas empresas respecto del régimen laboral general. La Ley N° 32353, que regula actualmente a las MYPE, establece un régimen laboral especial y diferencia determinados beneficios entre micro y pequeña empresa. Así, mientras ambas tienen derechos en materia de remuneración, jornada, sobretiempo, vacaciones y protección frente al despido, la pequeña empresa incorpora, entre otros, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones y participación en utilidades. Esta diferenciación se refleja también en la cobertura de protección social porque la regulación establece mecanismos distintos de aseguramiento para trabajadores de la micro y pequeña empresa.

El problema regulatorio no radica en que existan diferencias por sí mismas, sino en que el actual diseño segmenta la protección laboral en función del tamaño empresarial, en lugar de establecer una trayectoria común y progresiva de incorporación al estándar general. En 2025, el 88,6 % de los ocupados en empresas de 1 a 10 trabajadores tenía empleo informal, frente al 44,0 % en empresas de 11 a 50 trabajadores y 15,6 % en empresas de 51 trabajadores a más.

(2) La ausencia de una normativa suficientemente ordenada de transición hacia el régimen general:

El régimen MYPE vigente contempla reglas de permanencia cuando una empresa supera los límites correspondientes, pero mantiene un régimen laboral especial de naturaleza propia, en lugar de estructurar una ruta progresiva de convergencia de los derechos laborales hacia el régimen general. La Ley N° 32353, por ejemplo, establece la regla de permanencia de tres años para micro y pequeñas empresas cuando superan determinados límites durante dos años consecutivos. Esto evidencia que el sistema actual contiene mecanismos para administrar el cambio de categoría empresarial, pero no necesariamente una trayectoria integral de progresión de las obligaciones laborales. La transición se encuentra asociada principalmente a la clasificación de la empresa, antes que a una ruta gradual de incremento de la cobertura de derechos y protección social.

Esta situación resulta particularmente relevante considerando que la formalización laboral es un fenómeno heterogéneo, siendo así, el propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha reconocido, mediante la Resolución Ministerial N° 000091-2025-TR, la necesidad de clasificar las distintas tipologías de informalidad para diseñar políticas diferenciadas.

(3) La existencia de incrementos abruptos en las obligaciones y costos asociados al tránsito entre regímenes:

En nuestro país, el régimen laboral MYPE establece tratamientos diferenciados según la categoría empresarial. Así, los trabajadores de la microempresa acceden a un

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

régimen con menores beneficios laborales que los reconocidos a los trabajadores de la pequeña empresa, particularmente en materia de gratificaciones, compensación por tiempo de servicios y participación en utilidades. Esta diferenciación, vigente desde hace más de veinte años, se sustenta en la superación de ventas anuales, por dos años consecutivos, de ciento cincuenta (150) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). El problema es que este criterio supone que el crecimiento empresarial puede ser apreciado sobre la base de una trayectoria anual relativamente estable, propia de empresas con capacidad de planificación, proyección y previsibilidad de sus ingresos, cuando una parte importante de las unidades productivas informales del país opera con una lógica económica de corto plazo, con ingresos y capacidad de operación determinados, en muchos casos, por su actividad diaria o mensual.

En este contexto, el tránsito hacia una categoría empresarial superior puede generar saltos regulatorios en las obligaciones laborales y en los costos asociados a la formalización, sin que necesariamente exista una correspondencia gradual entre el crecimiento de las ventas y la capacidad real de la empresa para asumir dichas obligaciones. Así, una variación sostenida de los ingresos que permita superar el umbral establecido puede desencadenar mayores cargas laborales, aun cuando la unidad productiva no cuente con una capacidad económica consolidada que permita absorberlas. Esta situación puede generar incentivos para mantenerse en categorías de menor dimensión o postergar el crecimiento y la formalización, evidenciando la necesidad de mecanismos progresivos que consideren la trayectoria y capacidad económica efectiva de las empresas.

(4) La limitada correspondencia entre las exigencias regulatorias y la heterogeneidad en la capacidad económica y productiva de las unidades de menor tamaño:

Las micro y pequeñas empresas no constituyen un grupo homogéneo. Existen diferencias importantes en productividad, ingresos, capacidad financiera, organización y posibilidades de crecimiento, así como para prácticas de descentralización y/o encubrimiento de organizaciones supraempresariales.

La evidencia regional muestra que las unidades de menor tamaño presentan, en general, menores niveles de productividad y mayores restricciones para asumir los costos asociados a la formalidad. Entre 2004 y 2022, la participación del empleo en microempresas en el empleo total se redujo 2,0 puntos porcentuales, al pasar del 52,4% al 50,4% .

Por ello, un esquema que establece obligaciones diferenciadas únicamente a partir de categorías empresariales puede no reflejar adecuadamente la capacidad económica efectiva de cada unidad productiva. La regulación debería considerar que la transición a la formalidad puede requerir diferentes velocidades según la capacidad de absorción de costos de las empresas, sin que ello implique reducir el estándar final de protección laboral.

Las consecuencias de esta situación se manifiestan en la persistencia de relaciones laborales informales, la menor cobertura de seguridad social en salud y pensiones, el acceso limitado a los beneficios laborales y una menor efectividad de las políticas públicas orientadas a promover empleo formal y protección social. La evidencia regional también muestra que la informalidad limita el acceso de las unidades productivas a financiamiento, tecnología, economías de escala y capacidades

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

productivas, reproduciendo condiciones que dificultan su tránsito hacia mayores niveles de formalidad.

- **Objetivo de la regulación**

  La propuesta normativa establecerá un nuevo marco legal aplicable a la actividad laboral privada, basado en un régimen único y progresivo que sustituya los actuales tratamientos diferenciados según tamaño empresarial (micro y pequeñas empresas).

  Para tal efecto, la regulación contemplará las siguientes acciones:

  (1) Establecer un régimen laboral único y progresivo, con obligaciones laborales previsibles de fácil cumplimiento por parte de las unidades productivas, sin afectar a los vínculos laborales vigentes.

  (2) Definir los niveles de progresividad vinculados a criterios objetivos relacionados con la capacidad económica y productiva a corto plazo de las unidades empresariales, evitando saltos abruptos en las obligaciones derivadas de la formalización.

  (3) Regular la progresividad de los componentes esenciales de la protección laboral, comprendiendo la remuneración, el descanso obligatorio, la asignación familiar, el seguro de vida-ley, el trabajo en sobretiempo, las vacaciones, la compensación por tiempo de servicios, las gratificaciones, la participación en las utilidades, cobertura de la seguridad social en salud, pensiones y la protección frente al despido, para los nuevos emprendedores y aquellos que a la fecha se encuentran en la informalidad.

  (4) Establecer registros simplificados, que permitan dar seguimiento y evaluación a los efectos de la reforma, principalmente en formalización laboral, el empleo formal, la cobertura de seguridad social y el acceso efectivo a los derechos laborales.

  La progresividad del régimen estará orientada a facilitar la incorporación de trabajadores actualmente excluidos del sistema formal y no para establecer un régimen permanente de menores derechos laborales. En consecuencia, el nuevo marco regulatorio deberá estar diseñado bajo un criterio de trayectoria progresiva hacia niveles generales de protección.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretende aprobar:**

  La propuesta normativa comprende la aprobación de un nuevo marco legal de la actividad laboral privada que permita establecer una trayectoria progresiva de incorporación de las unidades productivas y de los trabajadores actualmente informales al sistema de protección laboral y de seguridad social.

  Para dicho efecto, la norma con rango de ley deberá contemplar, como mínimo, los siguientes contenidos normativos:

  (1) Un régimen laboral único y progresivo

  Se establecerá un régimen aplicable a las nuevas relaciones laborales que sustituya la actual coexistencia de tratamientos laborales diferenciados en función del tamaño

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

empresarial, particularmente aquellos aplicables a las micro y pequeñas empresas, regulados actualmente por la Ley N° 32353 .

El nuevo régimen tendrá como referencia un estándar común de protección laboral y establecerá mecanismos de incorporación progresiva de derechos y obligaciones, de acuerdo con criterios objetivos vinculados con la capacidad económica y productiva de las unidades empresariales, principalmente basados en su sustento a corto plazo.

La implementación del nuevo marco deberá respetar los vínculos laborales existentes, sin afectar los derechos y condiciones laborales reconocidos a los trabajadores, por norma legal o convencional.

(2) Definición de niveles de progresividad en las obligaciones laborales

La norma establecerá los criterios y parámetros que permitan determinar la incorporación progresiva de las obligaciones laborales y de seguridad social, considerando, entre otros aspectos, la capacidad económica, productiva y de generación de ingresos de las unidades empresariales.

Estos mecanismos deberán evitar que el crecimiento o la variación de la actividad económica de una empresa genere incrementos abruptos e inmediatos en sus obligaciones laborales, estableciendo una trayectoria previsible y gradual de convergencia hacia el estándar general de protección.

(3) Regulación progresiva de los componentes esenciales de la protección laboral

El nuevo marco legal establecerá la incorporación progresiva de los principales derechos y obligaciones derivados de la relación laboral privada, comprendiendo, según corresponda, materias vinculadas con: la remuneración y los conceptos remunerativos; la jornada máxima de trabajo, los períodos de descanso y el trabajo en sobretiempo; las vacaciones; la asignación familiar; el seguro de vida; las gratificaciones; la compensación por tiempo de servicios; la participación en las utilidades; la cobertura de seguridad social en salud; la incorporación a los sistemas pensionarios; y la protección frente al despido.

La progresividad deberá encontrarse orientada hacia la ampliación gradual de la cobertura y protección de los trabajadores que actualmente desarrollan sus actividades en condiciones de informalidad, estableciendo como objetivo la convergencia hacia niveles generales de protección laboral y seguridad social.

(4) Fortalecimiento del marco legal de la actividad laboral privada.

Se autorizará la modificación, adecuación e integración, es decir el fortalecimiento, de las disposiciones de las disposiciones con rango de ley que regulan actualmente la actividad laboral privada y los regímenes laborales especiales vinculados con las micro y pequeñas empresas, específicamente el Decreto Legislativo N° 728 y la Ley N° 32353, así como las siguientes:

i) Decreto Legislativo N° 713 - Consolidan la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (08/11/1991).

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

ii) Ley N° 25129 - Los trabajadores de la actividad privada cuyas remuneraciones no se regulan por negociación colectiva, percibirán el equivalente al 10% del ingreso mínimo legal por todo concepto de Asignación Familiar (06/12/1989).
iii) Ley N° 26790 - Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud (17/05/1997).
iv) Ley N° 28051 - Ley de prestaciones alimentarias en beneficio de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (02/08/2003)
v) Decreto Legislativo N° 1405 - Decreto Legislativo que establece regulaciones para que el disfrute del descanso vacacional remunerado favorezca la conciliación de la vida laboral y familiar (12/09/2018).
vi) Ley N° 27735 - Ley que Regula el Otorgamiento de las Gratificaciones para los Trabajadores del Régimen de la Actividad Privada por Fiestas Patrias y Navidad (28/05/2002).
vii) Decreto Legislativo N° 892 - Regulan el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas que desarrollan actividades generadoras de rentas de tercera categoría (11/11/1996).
viii) Ley N° 30012 - Ley que concede el derecho de licencia a trabajadores con familiares directos que se encuentran con enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave (26/04/2013).
ix) Ley N° 26644 - Precisan el goce del derecho de descanso pre-natal y post-natal de la trabajadora gestante (27/06/1996).
x) Ley N° 27240 - Ley que otorga permiso por lactancia materna (23/12/1999).
xi) Ley N° 29896 - Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna (07/07/2012).
xii) Decreto Legislativo N° 688 - Ley de Consolidación de Beneficios Sociales (05/11/1991).
xiii) Ley N° 29549 - Ley que modifica el Decreto Legislativo Núm. 688, Ley de consolidación de beneficios sociales (03/07/2010).
xiv) Ley N° 29409 - Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada (20/09/2009).
xv) Decreto Legislativo N° 650 - Dictan Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (24/07/1991).
xvi) Decreto Legislativo N° 854 - Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo (01/10/1996).

Dicha adecuación normativa tendrá por finalidad eliminar la dispersión y superposición de tratamientos regulatorios, así como establecer un marco legal ordenado, coherente y compatible con las actuales características del mercado de trabajo y de la estructura productiva nacional.

(5) Establecimiento de mecanismos simplificados de incorporación y cumplimiento

La regulación establecerá mecanismos que faciliten la incorporación de las unidades productivas y de los trabajadores al empleo formal, procurando simplificar el cumplimiento de las obligaciones laborales y administrativas correspondientes.

Para dicho efecto, se podrán establecer mecanismos de registro, identificación y seguimiento de las relaciones laborales incorporadas al nuevo régimen, así como medidas que permitan monitorear la evolución de la formalización laboral, la cobertura de la seguridad social y el acceso efectivo a los derechos laborales.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Estos mecanismos deberán articularse, cuando corresponda, con los sistemas de información y registros administrados por las entidades competentes, evitando la duplicidad de obligaciones y facilitando el cumplimiento por parte de los empleadores.

(6) Establecimiento de disposiciones de transición y protección de los vínculos laborales vigentes

La norma establecerá disposiciones transitorias para la implementación progresiva del nuevo marco legal, garantizando que su entrada en vigencia no implique la reducción o afectación de los derechos y condiciones laborales correspondientes a relaciones laborales existentes.

Asimismo, se establecerán las reglas aplicables a la incorporación de nuevos trabajadores, nuevas unidades productivas y empleadores que actualmente desarrollan actividades en condiciones de informalidad, así como los mecanismos necesarios para asegurar una transición ordenada y progresiva desde los regímenes laborales vigentes hacia el nuevo marco normativo.

(7) Establecimiento de mecanismos de evaluación de la reforma

La norma preverá mecanismos para evaluar periódicamente los resultados de la implementación del régimen progresivo, particularmente respecto de los niveles de formalización laboral, generación de empleo formal, cobertura de seguridad social y acceso efectivo a los derechos laborales.

Dicha evaluación permitirá identificar la necesidad de realizar ajustes en los mecanismos de progresividad, asegurando que la regulación mantenga como finalidad la incorporación sostenible de trabajadores y unidades productivas al sistema formal, sin convertir la progresividad en un régimen permanente de menores niveles de protección.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Las modificaciones descritas no pueden adoptarse mediante reglamento, directiva, lineamiento, ni acuerdo entre las partes porque necesariamente implica lo siguiente:

(1) Modificación de normas que regulan derechos laborales mediante disposiciones con rango de ley

La propuesta requiere modificar, adecuar e integrar, es decir fortalecer, disposiciones contenidas en normas con rango de ley que regulan aspectos esenciales de la relación laboral privada, entre ellas el Decreto Legislativo N° 728, la Ley N° 32353 y las demás leyes y decretos legislativos vinculados con la jornada de trabajo, descansos remunerados, gratificaciones, compensación por tiempo de servicios, participación en utilidades y otros derechos laborales. En consecuencia, la reforma no puede implementarse mediante una norma de rango inferior.

(2) Implementación de una reforma estructural del actual modelo de regulación laboral

La medida no se limita a establecer mecanismos administrativos o medidas de simplificación, sino que plantea modificar la estructura del actual modelo de regulación de la actividad laboral privada, caracterizado por la coexistencia de

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

un régimen general y tratamientos diferenciados según el tamaño empresarial. En su reemplazo, se propone establecer un régimen único y progresivo que permita una incorporación gradual de las unidades productivas y trabajadores al sistema de protección laboral y de seguridad social, lo que requiere establecer sus elementos esenciales mediante una norma con rango de ley.

(3) Necesidad de establecer reglas generales de transición y protección de los vínculos laborales vigentes

La implementación del nuevo régimen requiere establecer disposiciones transitorias que determinen su aplicación respecto de las nuevas relaciones laborales y de las unidades productivas y trabajadores que se incorporen progresivamente a la formalidad, garantizando, a su vez, que la reforma no implique la reducción o afectación de los derechos y condiciones laborales reconocidos a los vínculos existentes. Por la naturaleza y efectos de estas reglas de transición, corresponde que sean establecidas en el marco de una reforma con rango de ley.

6. Modificar el régimen de feriados no laborables, con la finalidad de optimizar su uso para fomentar la productividad, conciliar la vida laboral y familiar y promover el turismo

- **Diagnóstico del problema**

Conforme a lo reportado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el turismo genera 1.4 millones de empleos y aporta 3.3% del Producto Bruto Interno (PBI), impulsando el desarrollo económico regional y mejorando vidas. No obstante, el impacto de los feriados no laborables en el PBI es un tema complejo y debatido. Por un lado, se reconoce su potencial en el sector turismo y el consumo interno, pero también existe preocupación sobre su efecto en la productividad en otros sectores importantes de la economía nacional tales como: la minería, pesquería, industria, entre otros.

Asimismo, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en el Reporte de Inflación - setiembre 2023, refiriéndose a los efectos producidos por el aumento de días feriados en la economía, señala: "Este incremento podría tener efectos diferenciados, y en algunos casos no deseados, sobre las actividades económicas, además de elevar los costos laborales, afectando la contratación formal". Del mismo modo, en dicho reporte se precisa:

> "A nivel sectorial las estimaciones indican que el sector no primario es particularmente susceptible a los feriados adicionales (con un impacto de -0,04 p.p.). Destacan los impactos significativos en los sectores de manufactura no primaria (-0,05 p.p.), comercio (-0,04 p. p.) y electricidad y agua (-0,03 p.p.). Los sectores primarios registran impactos medios, aunque no significativos".

Respecto a los días feriados, el artículo 5 del Decreto Legislativo N.° 713 que consolida la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, establece que los trabajadores tienen derecho a descanso remunerado en los días feriados señalados en dicha ley, así como en los que se determinen por dispositivo legal específico; se observa que en el Perú los trabajadores formales tienen 30 días de vacaciones y 16 feriados, lo que lo convierte en uno de los países con más días libres remunerados en comparación con los países de la OCDE y de la Alianza del Pacífico; y, según el Reporte de inflación de setiembre de 2023 del Banco Central de Reserva del Perú:

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

"Los períodos de descanso legal, tales como feriados o días no laborables tienen importantes repercusiones sobre las personas y sobre la economía. Por un lado, los feriados pueden tener impactos positivos sobre el balance entre trabajo y familia, la productividad, y el consumo en sectores como el turismo".

En ese orden de ideas, un exceso de feriados puede tener impactos negativos en la actividad económica. Es así, que se ha identificado como herramienta para fortalecer el sector turismo y la conciliación entre el trabajo y la vida familiar crear fines de semana largos propicios para la práctica de turismo interno, que diversos dispositivos que se emitieron para la declaración de días no laborables encontrando amparo en el numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, corresponde por vía legal la adopción de medidas que además de generar ventanas de oportunidad para la realización de viajes internos, mediante la ampliación de periodos de descanso que faciliten la planificación de desplazamientos turísticos de corta duración, lo cual favorece el turismo interno y dinamización de la economía en las regiones, sin afectar la productividad.

- **Objetivo de la regulación**

El objetivo de la regulación es contribuir con el desarrollo del sector turismo, debido al fomento de las condiciones para generar un flujo de turismo interno significativo durante un fin de semana largo para el mes que contiene un feriado no laborable. Asimismo, como objetivos específicos se encuentran:

- Dinamizar las economías regionales y el consumo, incentivando el desenvolvimiento económico y competitividad de las micro y pequeñas empresas en regiones del sector turismo.
- Generar empleo descentralizado, mejorando la calidad de vida de la población de las diferentes regiones del Perú.
- Fomentar la diversificación y redistribución del flujo turístico, promoviendo el desplazamiento interno en compañía de los familiares más cercanos con la finalidad de conciliar la vida laboral y familiar.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

La modificación que se proyecta introducir genera fines de semana largos propicios para la práctica de turismo interno, a través de la modificación del artículo 7 del Decreto Legislativo N.° 713, es al artículo 7, por la cual se traslada la fecha efectiva del descanso laboral al día lunes inmediato posterior a la fecha del feriado no laborable.

Con dicha medida se unifica el régimen de feriados no laborales aplicable a los feriados de ámbito no nacional o gremial, respecto a los cuales se aplica la medida antes descrita.

En esa línea, la continuidad de la jornada laboral, dotará la previsibilidad en la planificación de las actividades empresariales, educativas, logísticas y de servicios públicos, permitiendo organizar con mayor anticipación la producción, el transporte y la atención a los ciudadanos.

- **Necesidad de una norma con rango de ley**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La aprobación de una norma legal, establece un marco legal que permita ampliar los beneficios de los feriados establecidos mediante Decreto Legislativo N.° 713; esto es crear fines de semanas largos, sin que se requiera de otros dispositivos normativos de carácter legal. Dotando de predictibilidad para la continuidad de la actividad económica, evitando las pérdidas de eficiencia que genera las jornadas laborales fragmentadas.

Importa señalar que, en los últimos años, para la creación del fin de semana largo, se ha optado como estrategia, declarar día no laborable compensable, con ello ampliándose los días feriados a discrecionalidad; por lo que, resulta necesario efectuar las modificaciones al Decreto Legislativo N.° 713 para establecer un orden potenciando al sector turismo como motor de crecimiento económico, inclusión social y desarrollo territorial, especialmente en un contexto en el que el turismo interno ha demostrado ser resiliente frente a diversos factores externos adversos; así como fortaleciendo la atención del servicio público al ciudadano, la productividad y competitividad del país.

- **Análisis costo beneficio**

La modificación del régimen de feriados no laborables, conforme a lo expuesto, es una medida que no irroga costo fiscal alguno; por el contrario, se busca optimizar el disfrute de los mismos, fomentando el turismo.

La aplicación de la medida es un paso más hacia la mejora de nuestra competitividad y el fortalecimiento de nuestra economía, mejorando la productividad y fortaleciendo la economía nacional, garantizando un flujo continuo de trabajo y evitar interrupciones innecesarias. La medida permitirá a las empresas planificar mejor sus operaciones y contribuirá a una mayor estabilidad económica. Además, sería beneficioso para atraer inversiones, ya que los inversionistas valoran un entorno laboral predecible y eficiente. El análisis costo-beneficio específico se desarrollará en la exposición de motivos del decreto legislativo correspondiente.

- **Impacto en la legislación nacional**

La modificación al artículo 7 del Decreto Legislativo N.° 713, que Consolidan la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada respeta el principio del carácter irrenunciable de los derechos reconocidos en el artículo 26 de la Constitución Política del Perú y en la Ley; dado que no se reduce los derechos laborales; en tanto, los trabajadores mantienen exactamente el mismo número de días de feriados reconocidos por Ley.

Por otro lado, la medida se enmarca en el rol económico del estado dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, que establece que el estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad, promoviendo las pequeñas empresas en todas sus modalidades

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BONDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

d. **EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS, CALIDAD REGULATORIA Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL:**

1. **Modificar el marco normativo en materia de procedimientos administrativos regulados en normativa de carácter general, así como dictar medidas de simplificación administrativa y mejora de prestación de servicios por las entidades públicas, a fin de optimizarlos y reducir cargas administrativas; optimizar el régimen de estandarización de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, así como sus requisitos; fortalecer los mecanismos de atención al ciudadano para el mejor desarrollo de las actividades económicas y el adecuado ejercicio del derecho de defensa de los administrados.**

- **Diagnóstico del problema**

En los últimos años, el Estado Peruano ha venido realizando importantes reformas orientadas a la simplificación administrativa, la mejora de la calidad regulatoria y la transformación digital de los servicios públicos. No obstante, la experiencia acumulada evidencia la persistencia de brechas entre los avances normativos alcanzados y su efectiva implementación por parte de las entidades de la Administración Pública. Esta situación resulta particularmente relevante en los procedimientos regulados por normas especiales, sectoriales o sub nacionales, donde continúan observándose requisitos redundantes o carentes de sustento normativo, criterios de evaluación no uniformes, plazos excesivos, duplicidad de actuaciones administrativas y exigencias documentales innecesarias. Tales situaciones generan cargas administrativas, incrementan los costos de cumplimiento para los administrados y empresas y afectan la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

La problemática descrita adquiere especial relevancia si se considera que una proporción significativa de las interacciones entre los administrados y las entidades de la Administración Pública se canaliza mediante procedimientos administrativos regulados por normas especiales. En determinados casos, dichas normas remiten o reproducen el tratamiento previsto en la normativa administrativa general, lo que exige que las entidades realicen una adecuada identificación, interpretación y aplicación del marco jurídico correspondiente, a fin de evitar la incorporación de exigencias, condiciones o actuaciones que no se encuentren previstas legalmente.

Asimismo, una parte importante de las cargas administrativas que resultan innecesarias, desproporcionadas o contrarias al marco normativo aplicable se materializa a través del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), instrumento de gestión que contiene y publicita los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad a cargo de las entidades, constituyéndose en una herramienta fundamental para garantizar que los administrados conozcan, de manera cierta y transparente, los requisitos, condiciones, plazos y demás reglas aplicables a la tramitación de sus solicitudes.

Entre las principales situaciones identificadas en los procedimientos administrativos contenidos en los TUPA, se encuentra la persistencia de criterios no uniformes en la calificación de procedimientos administrativos y la existencia de interpretaciones que privilegian la aplicación del silencio administrativo negativo más allá de los supuestos excepcionales previstos por el ordenamiento jurídico. Esta situación genera incertidumbre para los administrados respecto de las condiciones y plazos aplicables a la atención de sus solicitudes y limita los beneficios esperados de la simplificación administrativa.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En ese sentido, resulta necesario fortalecer el marco normativo y los mecanismos institucionales vinculados con la elaboración, aprobación, actualización y aplicación de los TUPA, considerando que las deficiencias en su contenido o implementación pueden traducirse en la imposición de requisitos y cargas no contemplados en el ordenamiento jurídico, afectando el ejercicio efectivo de los derechos de los administrados y el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, tales deficiencias inciden negativamente en los principios de legalidad, predictibilidad, simplicidad, eficacia y eficiencia que deben orientar la actuación de las entidades de la Administración Pública.

Por otro lado, si bien se han producido avances en la estandarización de determinados procedimientos administrativos, en la práctica persisten dificultades relacionadas con su adecuada incorporación, adecuación y actualización en los TUPA de las entidades. Estas dificultades no se circunscriben únicamente a la falta de incorporación formal de los procedimientos, sino que también comprenden la existencia de una brecha entre el contenido del TUPA y la forma en que, efectivamente, los procedimientos son tramitados y atendidos por las entidades.

Así, aun cuando un procedimiento se encuentre formalmente incorporado en el TUPA, pueden presentarse situaciones en las que su tramitación no se desarrolla conforme a los requisitos, plazos, condiciones y demás reglas establecidas en la normativa vigente. En consecuencia, la sola adecuación formal del TUPA no garantiza, por sí misma, una aplicación uniforme y efectiva del marco jurídico que regula los procedimientos administrativos.

Esta brecha entre la regulación formal y la práctica administrativa genera incertidumbre respecto de las condiciones bajo las cuales los administrados deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, incrementa los costos de transacción y cumplimiento, y puede propiciar la reiteración de requerimientos, observaciones o actuaciones administrativas que no se encuentran debidamente sustentadas en el marco normativo aplicable. Asimismo, dificulta la estandarización de la actuación de las entidades y limita los beneficios esperados de las medidas de simplificación y mejora regulatoria.

- **Objetivo de la regulación**

El objetivo de la regulación es establecer medidas destinadas a modificar, actualizar y fortalecer el marco normativo aplicable a los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, con la finalidad de reducir y simplificar las cargas administrativas, optimizar la estandarización de procedimientos y servicios, fortalecer los mecanismos de atención y orientación al ciudadano, y garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos de los administrados, incluido su derecho de defensa.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Modificar y fortalecer determinadas disposiciones de la LPAG, a fin de fortalecer la simplificación administrativa, la estandarización de trámites, reducir cargas innecesarias, mejorar la predictibilidad de los procedimientos administrativos y asegurar que la regulación contenida en los TUPA guarde correspondencia con el marco jurídico. Las principales medidas propuestas son las siguientes:

  - Fortalecimiento de las reglas sobre calificación de los procedimientos administrativos Se propone modificar los artículos 30, 31 y 34 de la LPAG, con

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

la finalidad de reforzar la calificación de los procedimientos administrativos, a fin de precisar que la aprobación automática y la evaluación previa con silencio administrativo positivo constituyen la regla general, correspondiendo la aplicación del silencio administrativo negativo únicamente en los supuestos excepcionales previstos por el ordenamiento jurídico.

La situación descrita se evidencia en la información registrada en el SUT sobre la calificación de los procedimientos administrativos. Según la cual, a noviembre de 2025 se identificaron 2 940 procedimientos administrativos, de los cuales 1 691 (57,52 %) se encontraban calificados con silencio administrativo negativo, 651 (22,14 %) con silencio administrativo positivo y 598 (20,34 %) sujetos a aprobación automática. 3.1.4. Asimismo, se advierte en el marco de la asistencia técnica y atención de consultas que realiza la SGP, inadecuadas aplicaciones de la calificación de los procedimientos administrativos. Esta situación resulta particularmente relevante debido a que una inadecuada interpretación o aplicación del marco normativo que sustenta la calificación de los procedimientos puede generar la incorporación de requisitos, condiciones, plazos o actuaciones que no correspondan, incrementando las cargas para los administrados y afectando la predictibilidad de la actuación administrativa.

Frente a este problema, la propuesta normativa fortalece el marco regulatorio de la calificación de procedimientos administrativos mediante tres mecanismos complementarios. En primer lugar, se precisa que la aprobación automática constituye la modalidad preferente cuando el cumplimiento de las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico puede verificarse mediante fiscalización posterior. En segundo lugar, se establece que, cuando corresponda un procedimiento de evaluación previa, la entidad deberá sustentar expresamente la modalidad de silencio administrativo aplicable. Finalmente, sobre el régimen del silencio administrativo negativo su incorporación deberá encontrarse respaldada por una justificación técnica y legal que acredite la afectación relevante del interés público o la incidencia sobre bienes jurídicos especialmente protegidos, de conformidad con los supuestos habilitados por la LPAG.

La medida tiene por finalidad evitar que el silencio administrativo negativo sea utilizado como regla general de calificación de los procedimientos, restringiendo su aplicación a los supuestos que, por razones de interés público, afectación de derechos de terceros o incidencia en bienes jurídicos especialmente protegidos, justifican una excepción al silencio positivo. Con ello se busca reforzar la aplicación efectiva del principio de simplificación administrativa y evitar que la falta de pronunciamiento de la Administración se traduzca, de manera injustificada, en una extensión de la incertidumbre para el administrado.

Por tanto, la adecuación formal del TUPA no resulta suficiente para garantizar una aplicación uniforme del marco jurídico, siendo necesario reforzar las reglas que sustentan la calificación de los procedimientos administrativos.

Asimismo, la medida contribuye a fortalecer la seguridad jurídica de los administrados al establecer criterios más claros para la determinación de la modalidad procedimental aplicable a cada trámite. La exigencia de una motivación técnica y legal expresa para justificar el silencio administrativo

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

negativo favorece la transparencia y permite un mejor control de legalidad durante los procesos de creación, modificación o adecuación de procedimientos administrativos, reduciendo el riesgo de incorporar restricciones injustificadas al ejercicio de derechos o condiciones que carezcan de respaldo normativo suficiente.

Desde la perspectiva de las garantías de los administrados, la propuesta no limita el ejercicio del derecho de petición ni restringe los mecanismos de contradicción o impugnación previstos en la LPAG. Por el contrario, fortalece el debido procedimiento administrativo al exigir que las decisiones regulatorias que determinen la aplicación del silencio administrativo negativo se encuentren debidamente sustentadas y circunscritas a los supuestos excepcionales previstos por el ordenamiento jurídico. De esta manera, se refuerza el derecho de defensa, se reduce la incertidumbre generada por la falta de pronunciamiento de la Administración y se promueve una relación más predecible, transparente y equilibrada entre las entidades públicas y los administrados.

- Fortalecimiento de los criterios para determinar el plazo de los procedimientos administrativos de evaluación previa. Por lo que, se propone modificar el artículo 35 de la LPAG, referido al plazo máximo de los procedimientos administrativos de evaluación previa, con la finalidad de fortalecer los criterios para la determinación del plazo de atención de cada procedimiento debe determinarse sobre la base del flujo real de actividades que comprende su tramitación, las actuaciones administrativas necesarias y el tiempo técnicamente requerido para su evaluación y resolución, sin perjuicio del plazo máximo establecido por ley.

Pese a los avances en la estandarización de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, persisten brechas entre los plazos previstos en la normativa sustantiva y los tiempos que demanda su atención efectiva por parte de las entidades, lo que puede afectar la predictibilidad y oportunidad de la actuación administrativa. En particular, el plazo establecido normativamente no necesariamente refleja el tiempo que, en función de las actividades y recursos efectivamente requeridos para la tramitación, demanda la atención del procedimiento, pudiendo presentarse casos en los que este pueda ser resuelto en un plazo menor al previsto, así como otros en los que el plazo establecido no guarde correspondencia con la gestión efectiva del procedimiento.

Ello genera escenarios en los que determinados procedimientos podrían resolverse en períodos menores, mientras que otros mantienen plazos que responden a una "inercia administrativa" de las entidades, que responde a criterios formales sin un análisis técnico de su gestión efectiva. Cuando dichos plazos no reflejan razonablemente el tiempo que demanda la gestión efectiva de un procedimiento, se genera incertidumbre respecto de las expectativas legítimas de los ciudadanos y empresas.

La regulación vigente establece que el plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta la emisión de la resolución no puede exceder de treinta (30) días hábiles, salvo que una ley o decreto legislativo establezca un plazo mayor.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Frente a este problema, la modificación propuesta incorpora una regla orientada a que la determinación de los plazos responda a criterios objetivos, verificables y técnicamente sustentados. De esta manera, el plazo consignado en el procedimiento deberá guardar correspondencia con el conjunto de actividades que efectivamente realiza la entidad, con las actuaciones indispensables para emitir una decisión y con el tiempo razonablemente requerido para su culminación. Asimismo, se establece que la utilización del plazo máximo legal deberá encontrarse debidamente sustentada, evitando su empleo automático o injustificado.

En ese sentido, se busca evitar que el plazo máximo legal sea utilizado de manera automática como plazo ordinario para la atención de los procedimientos, particularmente cuando la naturaleza, complejidad y flujo de actividades del procedimiento permitan una atención en un plazo menor. La determinación del plazo deberá responder, por tanto, a criterios objetivos y verificables que permitan guardar correspondencia entre las actuaciones que efectivamente debe realizar la entidad y el tiempo requerido para su culminación. Con ello se pretende promover una gestión más célere y eficiente, reducir tiempos de espera innecesarios y fortalecer la predictibilidad de la actuación administrativa.

La presente medida no modificará el régimen de garantías procedimentales previsto por la LPAG ni habilita la reducción arbitraria de plazos que pueda comprometer una adecuada evaluación de las solicitudes, por cuanto lo que se busca es que la determinación de los plazos responda a criterios técnicos objetivos, lo que contribuye a reforzar los principios de razonabilidad, predictibilidad y debido procedimiento administrativo. De igual forma, al promover que las entidades definan plazos acordes con la complejidad real de cada procedimiento, se favorece una respuesta más oportuna de la Administración, reduciendo tiempos de espera innecesarios sin afectar la calidad de la evaluación ni las facultades de contradicción, impugnación o defensa de los administrados.

- Fortalecimiento del Sistema Único de Trámites como instrumento para la elaboración, actualización y difusión del TUPA. Por lo que, se propone incorporar y/o reforzar la LPAG una disposición que reconozca expresamente al Sistema Único de Trámites (SUT) como la herramienta informática oficial para la elaboración, simplificación, estandarización y actualización de los TUPA, así como como repositorio oficial de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad de las entidades de la Administración Pública.

Una parte importante de las cargas administrativas que resultan innecesarias, desproporcionadas o contrarias al marco normativo aplicable se materializa a través TUPA, instrumento de gestión que contiene y publicita los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad a cargo de las entidades, constituyéndose en una herramienta fundamental para garantizar que los administrados conozcan, de manera cierta y transparente, los requisitos, condiciones, plazos y demás reglas aplicables a la tramitación de sus solicitudes.

En esa línea, se crea el SUT como una herramienta orientada a facilitar que las entidades de la Administración Pública elaboren y actualicen de manera

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

eficiente sus TUPA, constituyéndose, asimismo, en el repositorio de los trámites y servicios que estas brindan a la ciudadanía. El sistema permite registrar, integrar y optimizar, de manera automatizada, los procesos vinculados con la elaboración, aprobación y publicación de los TUPA y, adicionalmente, facilita las acciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa. Todo ello, se sustenta en el Decreto Legislativo N.° 1203, mediante el cual se crea el Sistema Único de Trámites (SUT.

Ahora bien, pese a los avances alcanzados, a julio del 2026, un total de 2078 entidades de la Administración Pública cuentan con un expediente TUPA en el SUT. De este total, 700 entidades (33,7 %) tienen sus TUPA finalizados y publicados; 172 (8,3 %) se encuentran en proceso de evaluación o ratificación; 384 (18,5 %) se encuentran en proceso de elaboración; y 822 (39,6 %) cuentan con usuario y contraseña para acceder al SUT, pero no registran un expediente TUPA. Dentro de este universo, los gobiernos locales representan 1 893 entidades (91,1 %) y concentran 820 de los 822 registros que no cuentan con expediente TUPA.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En consecuencia, se propone institucionalizar el uso obligatorio del SUT como fuente oficial de información y herramienta para la gestión del TUPA, a fin que, mediante la LPAG, se refuerce la disposición establecida en el Decreto Legislativo N.° 1203 que reconoce al SUT como herramienta oficial para que las entidades de la Administración Pública realicen, a través de dicho sistema, la elaboración, modificación, adecuación y actualización de conformidad con las disposiciones y lineamientos establecidos por la Presidencia del Consejo de Ministros.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Esta medida permitirá reducir los desfases entre la regulación vigente y la información contenida en los TUPA, facilitar su actualización y fortalecer la trazabilidad de las modificaciones efectuadas, contribuyendo a que los ciudadanos y empresas accedan a información cierta, vigente y uniforme respecto de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad.

- Optimización del régimen de aprobación y difusión del TUPA, por lo que, se propone fortalecer el artículo 38 de la LPAG, referido a la aprobación y difusión del TUPA, diferenciando claramente entre la publicación de la norma que aprueba o modifica el TUPA y la difusión del contenido del TUPA como instrumento de información para los administrados.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Pese a que el SUT permite generar el documento TUPA a partir de la información registrada por las entidades y constituye el repositorio oficial de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, persiste una brecha entre la culminación del TUPA en el sistema, su aprobación mediante el dispositivo normativo correspondiente y su publicación efectiva. En la práctica, una vez generado el documento TUPA, la entidad debe realizar las actuaciones necesarias para su publicación conforme a las reglas aplicables, lo que puede generar cargas operativas y demoras adicionales entre la aprobación y la disponibilidad efectiva de la información para los administrados. Esta situación resulta especialmente relevante considerando que el marco

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

vigente prevé la publicación del TUPA en el SUT y establece su articulación con la publicación de la norma aprobatoria en el Diario Oficial *El Peruano*.

Asimismo, se advierte que, en determinados gobiernos locales, existen casos en los que se identifica la aprobación de un TUPA, pero no resulta posible verificar de manera inmediata su publicación efectiva, lo que dificulta determinar si la norma aprobatoria y su contenido se encuentran disponibles para conocimiento de los administrados. Esta situación afecta la transparencia, accesibilidad y predictibilidad de la información sobre los procedimientos administrativos y puede generar incertidumbre respecto de la versión vigente del TUPA aplicable.

En tal sentido, se propone que la norma que aprueba o modifica el TUPA continúe siendo objeto de publicación en el Diario Oficial El Peruano, conforme al régimen de publicidad normativa, mientras que el contenido íntegro y actualizado del TUPA sea difundido de manera oficial a través del SUT.

Debe considerarse que el régimen vigente ya diferencia la publicación de la norma aprobatoria del TUPA de su difusión digital y establece mecanismos de publicación y difusión gratuita en determinados medios. Sin embargo, la propuesta busca evitar que la publicación del íntegro del TUPA como anexo de la norma aprobatoria genere costos de publicación desproporcionados, sin afectar el principio de publicidad de la norma que aprueba o modifica dicho instrumento. Asimismo, permite que el ciudadano consulte el contenido vigente del TUPA mediante medios digitales de acceso permanente y de mayor utilidad práctica.

La modificación contribuye a cerrar la brecha entre la regulación formal y el acceso real a la información administrativa. Al contar con una única fuente oficial, permanentemente actualizada y de acceso digital para la consulta del contenido vigente del TUPA, se reducen los riesgos derivados de la coexistencia de múltiples versiones o de dificultades para ubicar la información aplicable. Asimismo, se fortalece la trazabilidad de los cambios introducidos en los procedimientos administrativos y se facilita la labor de supervisión, fiscalización y mejora regulatoria por parte de las entidades competentes.

Resulta importante considerar que en ningún caso la utilización del SUT como medio oficial de difusión limita el acceso a la información pública ni reduce los estándares de publicidad exigibles a la actuación administrativa. Por el contrario, facilita que ciudadanos y empresas puedan consultar de manera permanente, gratuita y actualizada las condiciones aplicables a cada procedimiento administrativo, fortaleciendo su capacidad para ejercer derechos, formular solicitudes, presentar recursos e impugnar decisiones administrativas con pleno conocimiento de las reglas aplicables.

- Fortalecimiento de las competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros para disponer la eliminación de contenidos que no constituyen procedimientos administrativos o servicios prestados en exclusividad. Por lo que, se propone fortalecer las competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, para disponer que las entidades eliminen de sus TUPA aquellos trámites, actuaciones o exigencias que no constituyan procedimientos administrativos ni servicios prestados en

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

exclusividad, conforme a las categorías y criterios establecidos en la LPAG y en las normas que regulan el SUT.

Un TUPA que presenta deficiencias en su contenido puede generar la incorporación o exigencia de requisitos, condiciones o cargas que no se encuentran sustentados en el ordenamiento jurídico aplicable, afectando el ejercicio efectivo de los derechos de los administrados, el cumplimiento de sus obligaciones y la predictibilidad de la actuación administrativa. En este contexto, de la información registrada en el SUT se advierte la existencia de trámites que, por su naturaleza jurídica, no corresponden a procedimientos administrativos ni a servicios prestados en exclusividad y, por tanto, no deberían formar parte del TUPA. Entre estos se identifican, aquellos contenidos que correspondan a recursos administrativos, peticiones, quejas, pagos de obligaciones tributarias, actuaciones de administración interna u otras actuaciones que, por su naturaleza jurídica, no deban formar parte del TUPA.

Se propone reforzar las competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el marco de supervisión de la SGP establecidas en el artículo 48 de la LPAG, para disponer que las entidades eliminen de sus TUPA aquellos trámites, actuaciones o exigencias que no constituyan procedimientos administrativos ni servicios prestados en exclusividad, conforme a las categorías y criterios establecidos en la LPAG y en las normas que regulan el SUT.

Esta medida comprende, entre otros, aquellos contenidos que correspondan a recursos administrativos, peticiones, quejas, pagos de obligaciones tributarias, actuaciones de administración interna u otras actuaciones que, por su naturaleza jurídica, no deban formar parte del TUPA. Asimismo, ordenar acciones correctivas a las entidades que, en el marco de la tramitación de procedimientos administrativos o servicios prestados en exclusividad, incumplan las normas de simplificación administrativa. Esta medida no busca duplicar funciones, sino fortalecer las atribuciones ya reconocidas a la Secretaría de Gestión Pública como ente rector en materia de simplificación administrativa.

La finalidad es evitar que el TUPA sea utilizado como instrumento para incorporar o publicitar cargas administrativas que carecen de la naturaleza jurídica de procedimiento administrativo o servicio prestado en exclusividad, generando confusión respecto de su exigibilidad, requisitos, plazos o derechos de tramitación. Asimismo, ordenar acciones correctivas a las entidades que, en el marco de la tramitación de procedimientos administrativos o servicios prestados en exclusividad, incumplan las normas de simplificación administrativa.

La propuesta, además, permitirá que la entidad rectora cuente con una herramienta efectiva para corregir incumplimientos detectados en los procesos de supervisión y simplificación administrativa. Actualmente, el artículo 48 de la LPAG reconoce a la Presidencia del Consejo de Ministros competencias para dictar lineamientos, supervisar el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa, detectar incumplimientos y ordenar las modificaciones normativas pertinentes.

- Fortalecimiento del régimen aplicable a los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad estandarizados

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Pese a los avances en la estandarización de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, persiste una brecha en su efectiva incorporación y adecuación en los TUPA de las entidades obligadas, particularmente en los gobiernos locales. Conforme al marco vigente, los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad estandarizados, aprobados mediante decreto supremo, son de obligatoria aplicación y las entidades competentes no se encuentran facultadas para modificarlos o alterarlos; asimismo, deben incorporarlos en sus respectivos TUPA dentro del plazo establecido.

No obstante, la información disponible evidencia que algunas entidades registran procedimientos estandarizados en sus TUPA que no se encuentran adecuadamente adecuados a las condiciones, requisitos, plazos, calificación y demás elementos establecidos en la normativa de estandarización. Esta situación resulta relevante porque desvirtúa el objetivo de la estandarización, orientado a generar condiciones uniformes para la tramitación de un mismo procedimiento y evitar prácticas diferenciadas o exigencias innecesarias.

Se propone fortalecer el régimen previsto en el artículo 36-A de la LPAG, estableciendo expresamente la obligación de las entidades competentes de incorporar y mantener actualizados en sus respectivos TUPA los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad estandarizados aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro del plazo establecido en la norma que los aprueba.

En caso de incumplimiento, la entidad no podrá exigir requisitos, condiciones, plazos, derechos de tramitación ni otras exigencias distintas de aquellas previstas para el procedimiento o servicio estandarizado correspondiente.

Asimismo, se propone precisar que la falta de incorporación o actualización del procedimiento estandarizado en el TUPA no puede ser utilizada por la entidad como fundamento para suspender, restringir o condicionar su tramitación. En estos casos, resultará aplicable el régimen previsto para las entidades que no cuentan con TUPA vigente respecto del procedimiento involucrado, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que correspondan a los funcionarios o servidores responsables del incumplimiento.

Esta propuesta busca cerrar la brecha existente entre la estandarización normativa y su efectiva implementación por las entidades, evitando que la falta de actualización del TUPA permita mantener requisitos o condiciones que ya no corresponden al procedimiento estandarizado aprobado. Al reforzar los mecanismos de implementación de la estandarización, se busca asegurar que las mejoras regulatorias aprobadas a nivel nacional produzcan efectos reales y homogéneos en todas las entidades obligadas, contribuyendo a una mayor coherencia del sistema administrativo y reduciendo los costos de cumplimiento para los administrados.

El artículo 36-A vigente ya establece que las entidades están obligadas a incorporar los procedimientos y servicios estandarizados en sus respectivos TUPA sin requerir la aprobación de otra entidad y establece consecuencias frente a la falta de actualización dentro del plazo correspondiente. La modificación propuesta busca reforzar este régimen y dotarlo de mayor claridad y eficacia frente a los incumplimientos.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Del mismo modo, la medida protege el debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa de los administrados, al establecer reglas claras respecto de cuáles son las condiciones efectivamente exigibles para la tramitación de un procedimiento estandarizado y al impedir que deficiencias de gestión interna generen barreras para el ejercicio de derechos. La propuesta no incorpora nuevas cargas para los ciudadanos ni amplía las facultades discrecionales de las entidades; por el contrario, limita la posibilidad de imponer exigencias distintas de las aprobadas en el régimen de estandarización y fortalece la tutela administrativa efectiva frente a actuaciones que se aparten del marco normativo aplicable.

- Asimismo, entre las medidas propuestas se contempla la modificación de la Ley N.° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, respecto de la regulación de la vigencia del certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE).

  Si bien la licencia de funcionamiento y la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones constituyen instrumentos complementarios para el desarrollo de actividades económicas y la protección de la seguridad de las personas, cada uno responde a finalidades específicas y cuenta con reglas, procedimientos y autoridades competentes diferenciadas. Esta situación resulta relevante desde la perspectiva de la simplificación administrativa y la seguridad jurídica, debido a que la coexistencia de disposiciones sobre una misma materia en distintos instrumentos normativos puede generar interpretaciones divergentes, dificultades en su aplicación por parte de las entidades competentes y costos de cumplimiento adicionales para los administrados. Asimismo, puede dificultar la actualización o adecuación de las reglas aplicables a la ITSE cuando estas requieren ser modificadas por razones técnicas, operativas o de gestión del riesgo, obligando a realizar ajustes paralelos en normas que no tienen como objeto principal regular dicha materia.

  Para tal efecto, se propone modificar el segundo párrafo del artículo 11 de la citada Ley, a fin de precisar que la vigencia del certificado de ITSE se rige por la normativa específica que regula dicha materia y por las disposiciones emitidas por la autoridad competente, según corresponda

  La modificación tiene por finalidad delimitar adecuadamente los ámbitos de regulación de la licencia de funcionamiento y de la ITSE, evitando que la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento establezca disposiciones sustantivas sobre una materia que cuenta con un marco normativo específico y una autoridad competente para su regulación. En ese sentido, la Ley N.° 28976 se limitaría a establecer la necesaria articulación entre ambos regímenes, precisando que la vigencia del certificado de ITSE se determina conforme a la normativa especial aplicable.

  Con ello, se busca garantizar la coherencia y articulación del ordenamiento jurídico, evitar la duplicidad o superposición de disposiciones, y facilitar la actualización de las reglas aplicables a la ITSE cuando estas sean modificadas por la autoridad competente, sin necesidad de efectuar modificaciones sucesivas a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Asimismo, la medida contribuye a fortalecer la seguridad jurídica y predictibilidad para los administrados y las entidades encargadas de la tramitación y fiscalización de las licencias de funcionamiento y de las ITSE.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En cuanto a la salvaguarda de los derechos de los administrados, la medida incorpora importantes salvaguardas de seguridad jurídica, predictibilidad y debido procedimiento. En particular, no introduce nuevas obligaciones, requisitos ni condiciones para la obtención o mantenimiento de licencias de funcionamiento o certificados ITSE. Por el contrario, busca que las reglas sobre vigencia de dichos certificados se encuentren concentradas en el marco normativo especializado que regula la materia, permitiendo que ciudadanos y empresas identifiquen con claridad la normativa aplicable y las autoridades competentes para su interpretación y aplicación.

Las facultades solicitadas otorgarán al Poder Ejecutivo la flexibilidad necesaria para intervenir de manera integral sobre procedimientos regulados en diversos sectores y niveles de gobierno, permitiendo adoptar mejores alternativas regulatorias atendiendo a una gestión del riesgo según la naturaleza de cada actividad, asegurar su coherencia y promover una actuación estatal más eficiente y centrada en las necesidades de las personas.

Cabe señalar que las facultades comprendidas en la presente propuesta no incluyen la modificación de procedimientos administrativos vinculados a la determinación, fiscalización, recaudación, cobranza, devolución, impugnación o cualquier otra actuación propia de la administración tributaria. Dichas materias se encuentran sujetas a regímenes especiales previstos en los Textos Únicos Ordenados del Código Tributario, Ley de Tributación Municipal, entre otros, que responden a consideraciones de política fiscal, suficiencia recaudatoria y administración tributaria; por tal motivo, los procedimientos en materia tributaria no estarían comprendidos en el marco de las facultades específicas en la presente delegación.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La intervención propuesta requiere una norma con rango de ley debido a que determinadas materias requieren ser reguladas mediante normas con rango de ley, en la medida en que su regulación puede incidir directamente en los derechos y obligaciones de los administrados, así como en las competencias de las entidades públicas y en las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los administrados. En estos casos, corresponde que la regulación sustantiva se establezca mediante una norma con rango de ley, sin perjuicio de que sus aspectos operativos y de desarrollo puedan ser posteriormente precisados mediante disposiciones reglamentarias, dentro de los límites establecidos por la normativa de mayor jerarquía.

2. **Legislar en materia de transformación digital, seguridad digital en el sector público y privado, así como en la digitalización de las actividades y servicios del Estado, y entornos regulatorios de prueba, con el fin de incorporar soluciones innovadoras basadas en tecnologías digitales, y promover el desarrollo, implementación y mantenimiento de plataformas e infraestructuras públicas digitales, interoperables y escalables fomentando la gestión documental digital, el uso de credenciales digitales y firmas electrónicas.**

- **Diagnóstico del problema**

A pesar del despliegue del marco legal constituido por el Decreto Legislativo N.° 1412 (Ley de Gobierno Digital), Decreto de Urgencia N.° 006-2020 (Sistema Nacional de Transformación Digital), el Decreto de Urgencia N.° 007-2020 (Confianza Digital), la

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Ley Nº 31814 (Inteligencia Artificial) y sus respectivos reglamentos, la Estrategia Nacional de Gobierno de Datos 2026-2030 y la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2026-2030 (ENIA), el Estado Peruano aún enfrenta barreras estructurales, organizacionales e institucionales que impiden la consolidación del ecosistema digital dinámico y eficiente, tales como:

a) Ausencia de medidas que dispongan con mayor énfasis la obligatoriedad de compartir, intercambiar, interoperar y procesar datos, información y documentos electrónicos entre entidades públicas, y entre éstas con organizaciones del sector privado y viceversa, lo que impide la promoción y el desarrollo de la economía digital a través de la implementación de medidas público-privadas. Así, solo 250 entidades del Estado comparten información mediante la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/305761-catalogo-de-servicios-de-la-pide. Cabe señalar que, el intercambio de datos e interoperabilidad son componentes necesarios para la consolidación de la transformación digital y economía digital, y que, en ciertos escenarios, requiere el tratamiento de de diferente naturaleza, entre ellos, el tratamiento de datos personales. En dicho caso, se debe cumplir lo dispuesto en la Ley Nº 29733, Ley de protección de datos personales y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 016-2024-PCM. En esa misma línea, se deben establecer los mecanismos y controles de seguridad de la información necesarios para preservar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de los datos, información y documentos que se intercambian mediante la interoperabilidad o servicios de información (web services y/o APIs). Ahora bien, el estado actual de tanto la seguridad de la información como del tratamiento a los datos personales evidencian que aún siguen siendo un desafío para la administración pública, lo que hace necesario fortalecer las capacidades y los mecanismos de cumplimiento en la materia.

b) Limitada adopción de tecnologías emergentes dada la falta de entornos regulatorios de prueba o experimentación estandarizados o referenciales (Regulatory Sandboxes): La regulación vigente no prevé la aplicación de mecanismos de experimentación controlada en ciertas regiones, áreas o sectores para experimentar con tecnologías digitales emergentes. Esto frena la adopción de soluciones disruptivas e innovadoras basadas en Inteligencia Artificial, internet de las cosas, entre otros en sectores productivos e industriales claves (Fintech, GovTech, Agrotech). El país carece de un marco legal flexible que permita experimentar con estas tecnologías en entornos controlados (regulatory sandboxes), generando pérdida de competitividad frente a economías regionales. En esa medida se denota que la coordinación entre la Autoridad Nacional en Transformación Digital con los diferentes actores que integran el sector público y privado, debe ser fortalecida para desarrollar la habilitación legal estratégica y pertinente que asegure que los entornos regulatorios de prueba o experimentación de tecnologías sirvan como espacios de controlados en los que, tanto el sector público (obligatorio) como privado (voluntario) puedan evaluar el desempeño de sus productos y servicios digitales por un tiempo limitado, en ámbitos como la disponibilidad y seguridad de la información, el uso adecuado de la inteligencia artificial y la protección de los datos personales de los usuarios, ello con la finalidad de promover la implementación de tecnologías gestionando y reduciendo riesgos.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

c) Asimetría e ineficiencia en los servicios, procedimientos y procesos públicos: A pesar de los avances en materia de gobierno y transformación digital, persisten entidades que mantienen procesos y procedimientos analógicos o "digitalizaciones aisladas", aproximadamente un 15% de entidades públicas intercambian y gestionan documentos electrónicos. Lo cual evidencia una limitada adopción de firmas electrónicas, documentos y expedientes electrónicos, credenciales digitales verificables con pleno valor legal y eficacia jurídica transversal dificultando la adecuada prestación de servicios públicos y tramitación de procedimientos administrativos, contrataciones públicas e intercambios comerciales internacionales, lo que genera costos de transacción elevados para la ciudadanía y las empresas.

d) La prelación establecida del régimen de mesa de partes y notificaciones propuesta por la Ley Nº 27444 y todos los marcos normativos vinculados, tales como la Ley Nº 31170, Ley Nº 31465, la Ley Nº 31736, evidencian una oportunidad de mejora en cuanto a la estandarización de la eficacia jurídica en cuanto a la recepción, plazos y otros criterios que garantizan la seguridad jurídica de los entornos digitales.

e) Limitaciones en el alcance legal de la identidad digital, firmas electrónicas y credenciales verificables. Si bien el país cuenta con la Ley de Firmas y Certificados Digitales (Ley N.° 27269) y el Marco de Identidad Digital del Decreto Legislativo N.° 1412 (Ley de Gobierno Digital), este último limita su ámbito de aplicación solo al sector público. En consecuencia, existe un vacío normativo con rango de ley que regule la identidad digital en el sector privado, lo cual genera incertidumbre jurídica y dificulta la validación de la identidad de las personas en transacciones e interacciones en el ámbito privado, nacional e internacional. Asimismo, persisten barreras para el pleno despliegue y reconocimiento transfronterizo de la firma electrónica, y no se dispone de un marco normativo que dote a las credenciales digitales verificables del mismo valor legal y eficacia jurídica que sus equivalentes en soporte físico.

f) Débil gobernanza de datos y brechas de seguridad digital: La implementación del Marco de Confianza Digital y la Estrategia Nacional de Gobierno de Datos es heterogénea entre niveles de gobierno, sumado a ello el incremento acelerado de ciberataques contra infraestructuras críticas del Estado evidencia que las capacidades operativas y normativas de seguridad digital resultan insuficientes. Predomina una baja adopción de estándares unificados de seguridad digital y gobierno de datos que habiliten decisiones basadas en evidencia en tiempo real para entidades de la administración pública.

g) Obsolescencia e incoherencia en infraestructuras digitales: Las plataformas e infraestructuras públicas digitales se desarrollan como "islas tecnológicas", careciendo de diseños modulares, escalables, seguros e interoperables desde el diseño (interoperability by design) que soporten el volumen de transacciones de la administración pública.

- **Objetivo de la regulación**

La propuesta normativa persigue los siguientes objetivos estratégicos:

- Fortalecer el marco legal en materia digital e integrar medidas para orientar el uso estratégico de las tecnologías digitales, seguridad digital, inteligencia artificial y

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA L.

gobierno de datos en los procesos, procedimientos y servicios de las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno

- Dinamizar la implementación de la Ley de Gobierno Digital y Marco de Confianza Digital adaptándola a los requerimientos de la Inteligencia Artificial, analítica avanzada de datos e infraestructuras de alto rendimiento.
- Fomentar la innovación y competitividad mediante sandboxes regulatorios: Crear espacios normativos flexibles para que actores públicos y privados prueben productos y servicios digitales innovadores sin barreras regulatorias desproporcionadas.
- Consolidar la infraestructura pública digital y garantizar la operatividad de plataformas e infraestructuras interoperables, escalables y seguras para la gestión documental, la identidad y los pagos digitales. Incluyendo los mecanismos necesarios para su sostenibilidad (FONDOS, tasas, transferencias). Es preciso señalar que, cuando las precitadas plataformas, traten o procesen datos personales, deberán cumplir lo dispuesto en la Ley Nº 29733, Ley de protección de datos personales y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 016-2024-PCM. Asimismo, es condición necesaria que, en base a sus riesgos, determinen controles de seguridad de la información para preservar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de los datos y documentos tratados.
- Garantizar la plena eficacia jurídica y valor legal y probatorio de los documentos y expedientes electrónicos, la identidad digital, credenciales verificables y firmas electrónicas: Unificar reglas y estándares de validez jurídica para la identidad digital, credenciales verificables y firma electrónica en el desarrollo de los procedimientos administrativos del Estado y del sector productivo.
- Resolver el vacío legal de la Ley N.° 31736 dotando de rango de ley a la regla de notificación por depósito en casilla electrónica al vencimiento del plazo de cinco (5) días hábiles, garantizando la predictibilidad del procedimiento administrativo, salvaguardando el debido procedimiento contemplado en el TUO de la Ley N.° 27444.
- Otorgar pleno valor legal y probatorio a los documentos digitalizados a partir de documentos en soporte papel presentados en las unidades de recepción documental de las entidades públicas.
- Actualizar el marco normativo a fin de ampliar el ámbito de aplicación de las obligaciones de seguridad digital en sector público y privado, incorporando a todas aquellas que administran infraestructura crítica, servicios esenciales o grandes volúmenes de datos, estableciendo mecanismos efectivos, proporcionales y exigibles para la protección de sus activos digitales.
- Establecer el marco de gobernanza de información geoespacial pública y privada, así como los estándares para el intercambio de datos geoespaciales que aseguren la toma de decisiones basadas en evidencia en las intervenciones que realice el Estado, aprovechando y usando información histórica y actualizada, coadyuvando así a la lucha frontal contra la corrupción, promoviendo la rendición de cuentas y transparencia.
- Toda medida legislativa enmarcada en el presente proyecto de ley que refiera al intercambio de datos entre públicos y/o privados, incluyendo los datos personales, como en aquellos proyectos para aprovisionar capacidades de alojamiento, procesamiento y software como servicios, donde se procesen datos, aseguran que la regulación a desarrollar preserve límites a dicha protección de datos personales y seguridad de la información conforme al marco normativo vigente con miras a garantizar la interoperabilidad entre las entidades públicas en el ámbito de sus funciones, garantizando una adecuada gestión de los datos, respuesta ante incidentes y atención del ciudadano en situaciones de emergencia,

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

así como promover la lucha contra la criminalidad, preservar la soberanía y seguridad de la información estratégica del Estado Peruano.

- A fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones al sector público y privado del régimen jurídico en materia de transformación digital, seguridad digital e inteligencia artificial se debe otorgar potestad sancionadora a la Autoridad a través de una norma con rango de ley (principio de reserva de ley).

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Las medidas buscan establecer disposiciones sobre el diseño, implementación, operación y mantenimiento de plataformas e infraestructuras digitales transversales, seguras, interoperables y escalables aún sigue siendo un desafío en el Estado Peruano, por lo que resulta indispensable realizar modificaciones de los marcos y normas que permitan rediseñar un modelo de interoperabilidad del Estado Peruano asegurando que sea eficiente, ágil y colaborativo a fin de garantizar la transformación digital del Estado.

De otro lado, se debe considerar que las recomendaciones y prácticas de la OCDE sugieren que el Estado Peruano debe fortalecer el gobierno y gestión de la interoperabilidad, gestión de documentos electrónicos, identidad digital, gobierno de datos, seguridad digital y ciberseguridad.

En esa línea, considerando que el modelo de gobernanza digital y transformación digital del Estado Peruano está desarrollado a través de normas con rango de ley que requieren ser actualizados, por lo que su fortalecimiento y rediseño permitirá perfeccionar el marco normativo fomentando la digitalización de los procesos, servicios y procedimientos en las entidades de la Administración Pública y los demás integrantes del Sistema Nacional de Transformación Digital, y en muchos casos, optimizándolos, lo que justifica la necesidad de dictar normas con rango de ley que complementen o modifiquen, a las siguientes normas:

Ley N.° 31736, Ley que regula la notificación administrativa mediante casilla electrónica. Se advierte la necesidad de estandarización de las notificaciones electrónicas para fortalecer la eficacia jurídica en cuanto a la recepción, plazos y otros criterios que garantizan la seguridad jurídica de los entornos digitales.

Ley N.° 27269, Ley de firmas y certificados digitales. Persisten barreras para el pleno despliegue y reconocimiento transfronterizo de la firma electrónica.

Ley N.° 31170, Ley que dispone la implementación de mesas de partes digitales y notificaciones, toda vez que se requiere otorgar pleno valor legal y probatorio a los documentos digitalizados a partir de documentos en soporte papel presentados en las unidades de recepción documental de las entidades públicas.

Ley N.° 31814, Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país. Se requiere fortalecer el modelo de gobernanza de inteligencia artificial a fin de identificar riesgos que puedan impactar en los derechos humanos y el desarrollo económico, así como el establecimiento de reglas mínimas para la mitigación de estos en el sector público y privado los cuales son supervisados por la entidad que ejerza el rol de Autoridad Nacional de Transformación Digital.

Ley N.° 29733, Ley de Protección de Datos Personales. Se advierte la necesidad de fortalecer el Marco de Confianza Digital y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales como un eje de la transformación digital. La consolidación de la transformación digital del Estado Peruano requiere una reestructuración sistémica

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

orientada a crear valor público y una mejor toma de decisiones basada en datos. En específico, los datos personales constituyen un activo estratégico fundamental que permite personalizar servicios e impulsar la economía digital, sin embargo, también representa riesgos inherentes a la privacidad y la confianza de las personas en el entorno digital.

Así, el Decreto de Urgencia N.° 007-2020, que aprueba el Marco de Confianza Digital, reconoce explícitamente que la confianza en las interacciones digitales se basa en 03 ámbitos clave: la seguridad digital, la protección del consumidor y la protección de datos personales, no obstante, de los tres ámbito mencionados, solo la de protección del consumidor se encuentra a cargo por una entidad técnica especializada (Indecopi), mientras que la de protección de datos personales y seguridad digital se encuentran a cargo de órganos de línea de entidades que no garantizan adecuadamente la ejecución técnica de sus funciones. En ese sentido, para garantizar un desarrollo digital inclusivo y seguro, resulta imprescindible fortalecer la gobernanza de los datos personales y la seguridad digital, elevando el nivel de protección de datos personales en el país fortaleciendo a la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales y de la seguridad digital en una entidad técnica especializada que cuente con personería jurídica de derecho público.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Decreto Legislativo N.° 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, con miras a reestructurar el modelo de gobernanza, es decir, desde sus principios, como el rol participativo y activo que ejerce el Líder de Gobierno y Transformación Digital con los Oficiales de Inteligencia Artificial Oficiales de seguridad y Confianza, y el Oficial de Gobierno de Datos; siendo esto un pilar esencial para el rediseño del propio modelo de gobernanza, el cual supone que las entidades de la administración pública cuenten con unidades funcionales o unidades de organización dependientes de la alta dirección, toda vez que la transformación debe ser entendida desde la composición en la toma de decisiones públicas, teniendo como aliado estratégico el aprovechamiento del uso de tecnologías digitales para generar valor público.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Asimismo, se requiere disponer de un marco normativo que regule el gobierno y gestión de los documentos y expedientes electrónicos, así como a las credenciales digitales verificables en condiciones seguras e interoperables, dotándolas del mismo valor legal y eficacia jurídica que sus equivalentes en soporte físico.

Complementariamente, si bien la Ley de Gobierno Digital regula la interoperabilidad e identidad digital en el ámbito de la Administración Pública, la evolución de la economía digital exige extender la gestión interinstitucional público-privado. En esa línea, el diseño, despliegue y gobernanza de la infraestructura pública digital (IPD) requiere un marco legal que integra tanto al sector público como privado de forma segura y confiable, por lo que resulta indispensable dictar una norma con rango de ley que establezca reglas, estándares y deberes para el intercambio de datos entre actores público y privados; asimismo, establecer reglas y estándares de validez legal y eficacia jurídica para las operaciones de identidad digital que se utilicen en las transacciones que realicen actores públicos y privados, así como establecer las condiciones de la IPD por parte de actores privados.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Decreto de Urgencia N.° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, se requiere fortalecer la gobernanza y gestión del SNTD a través de la incorporación de estándares técnicos de accesibilidad, usabilidad y seguridad, mejorar la articulación de los integrantes del sistema, el intercambio de información entre los actores público y privado, así como dotar de competencias de fiscalización y sanción a la entidad que ejerza el rol de Autoridad Nacional de Transformación Digital.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Decreto de Urgencia N.° 007-2020, que aprueba el Marco de Confianza Digital, se advierte la necesidad de promover un adecuado procedimiento de notificación de incidentes, el fortalecimiento de la privacidad desde el diseño y la gestión de riesgos en las entidades públicas y privadas, así como fortalecer el rol fiscalizador del cumplimiento de estándares de seguridad digital y protección de datos a través de una entidad independiente.

En cuanto a la ampliación del ámbito subjetivo de las disposiciones en materia de seguridad digital para establecer mecanismos efectivos de protección de sus activos digitales: Se busca modificar y actualizar el Decreto de Urgencia N.° 007-2020, Decreto de Urgencia que crea el Marco de Confianza Digital, a fin de ampliar su alcance, ya que fue emitida en un marco extraordinario que actualmente imposibilita la creación de obligaciones necesarias para el sector público y privado. También se advierte insuficiencia de cobertura sectorial ya que se limita a sectores puntuales (agua, luz, telecomunicaciones, entre otros).

Disponer las habilitaciones legales para que las organizaciones del sector privado puedan notificar los incidentes de seguridad digital y datos personales en un solo mecanismo, el cual meritúa ser abordado y gestionado de manera exclusiva por la autoridad competente en materia de transformación digital.

Establecer un marco normativo que regule la gobernanza de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDEP), las responsabilidades y obligaciones de actores públicos y privados, así como la interoperabilidad de datos geoespaciales entre estos, para la toma de decisiones basadas en evidencia, así como la atención ante emergencias climáticas; más aún, en un contexto de fenómeno del niño.

Por último, la regulación vigente no prevé la aplicación de mecanismos de experimentación controlada en ciertas regiones, áreas o sectores para experimentar con tecnologías digitales emergentes. Esto frena la adopción de soluciones disruptivas e innovadoras basadas en Inteligencia Artificial, internet de las cosas, entre otros en sectores productivos e industriales claves (*Fintech, GovTech, Agrotech*). El país carece de un marco legal flexible que permita experimentar con estas tecnologías en entornos controlados *(regulatory sandboxes*), generando pérdida de competitividad frente a economías regionales.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La intervención a través de decretos legislativos (rango de ley) se justifica bajo los siguientes argumentos normativos, técnicos e internacionales:

1. Modificación de leyes vigentes: Para integrar el régimen de gobierno digital, la notificación electrónica, la ciberseguridad y la firma electrónica, es indispensable modificar leyes sustantivas como la Ley N.° 27269 (Ley de Firmas y Certificados Digitales), Decreto de Urgencia N.° 006-2020, Decreto de Urgencia N.° 007-2020, la Ley N.° 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General), Ley N.° 31736, Ley N.°31170, y el Decreto Legislativo N.° 1412 y leyes emitidas en materia de notificaciones electrónicas y mesa de partes digital. Una norma con un menor rango como Decreto Supremo no puede alterar mandatos de rango legal (Ley).

2. Creación de excepciones regulatorias (*Sandboxes*): Suspender la aplicación temporal de ciertas regulaciones sectoriales para proyectos piloto de innovación requiere una habilitación legal expresa, salvaguardando los principios de legalidad y seguridad jurídica. En el caso del Sandbox del MTC esta habilitación, por ejemplo, se desarrolló mediante norma con rango de Ley

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

(DL 1599), la misma que posteriormente se regula en el reglamento de la referida norma.

3. Eficacia probatoria, valor legal y plena validez jurídica: El otorgamiento de valor legal y probatorio a nuevas credenciales digitales, documentos y expedientes electrónicos, documentos digitalizados a partir de documentos en soporte papel presentados en las unidades de recepción documental de las entidades públicas y mecanismos de firma electrónica en el debido procedimiento requiere cobertura legislativa para ser oponible ante el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y terceros.

4. Reserva de ley para la creación de obligaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora frente al sector privado: En aplicación del principio de legalidad reconocido en el literal d) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, y desarrollado en el numeral 1 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (aprobado por Decreto Supremo N.° 006-2026-JUS), sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas aplicables a los administrados. Por ello, el establecimiento de obligaciones de seguridad digital, de notificación de incidentes y del correspondiente régimen sancionador exigible a organizaciones del sector privado no puede sustentarse en un decreto supremo, sino que requiere de una norma con rango de ley.

5. Incidencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales: El fortalecimiento del Marco de Confianza Digital y de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales incide directamente en el derecho a la autodeterminación informativa reconocido en el numeral 6 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, desarrollado por la Ley N.° 29733, Ley de Protección de Datos Personales. En tanto las modificaciones proyectadas inciden en el ejercicio de un derecho fundamental y en las competencias y potestades de la autoridad de tutela, su regulación se encuentra sujeta a reserva de ley.

   La propuesta legislativa también está acorde a Recomendaciones internacionales

   a) Recomendaciones del Comité de Política Digital de la OCDE: En el proceso de adhesión a la OCDE, Perú debe acatar la Recomendación sobre Gobernanza de Gobierno Digital, la Recomendación sobre Autenticación Electrónica (OECD/LEGAL/0353) y las directrices sobre IA y Privacidad. Ello exige elevar estándares técnicos al más alto rango normativo.

   b) Declaraciones del Foro APEC: La Hoja de Ruta de Economía Digital de APEC (Internet and Digital Economy Roadmap) compromete a los Estados miembros a facilitar el comercio sin papel (paperless trading), implementar la identidad digital interoperable y promover la confianza digital entre las economías de la región asia-pacífico.

   c) Suscripción del Digital Economy Partnership Agreement (DEPA): La incorporación a tratados multilaterales de economía digital exige adaptar la legislación nacional para permitir la transferencia transfronteriza segura de datos, reconocer firmas electrónicas internacionales, proteger la propiedad intelectual de códigos fuente de IA y desregular barreras al comercio digital mediante normas de rango legal.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

6. Ley para la creación de obligaciones a organizaciones del sector privado. La inclusión de obligaciones en materia de transformación digital, seguridad digital e inteligencia artificial, notificación de incidentes y un régimen sancionador a las organizaciones del sector privado exige norma con rango de ley, conforme a la Constitución Política del Perú.

En virtud del principio de reserva de ley aplicable a la potestad sancionadora administrativa, reconocido en el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la atribución de facultad sancionadora a la Autoridad en materia de transformación digital, seguridad digital e inteligencia artificial requiere de una norma con rango de ley que la establezca de manera expresa.

El Decreto de Urgencia N.° 007-2020, Decreto de Urgencia del Marco de Confianza Digital y el Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, constituyen normas centradas en las entidades públicas y un grupo reducido de organizaciones del sector privado, en el caso de los Decretos de Urgencia, requieren fortalecer su alcance.

De otro lado, se requiere la delegación de facultades principalmente porque la problemática expuesta no puede ser atendida a nivel de un decreto supremo debido a que se requiere establecer obligaciones a empresas privadas referidas a la estandarización y el intercambio de información y datos geoespaciales que permita contar con datos para la toma de decisiones basadas en evidencia. Asimismo, se requiere establecer un régimen sancionador a las organizaciones del sector público y privado en casos de incumplimientos, por lo que se requiere la emisión de una norma con rango de ley, conforme a la Constitución Política del Perú.

Finalmente, se requiere modificar el Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, dado que se constituye como la norma que establece los estándares que promueven la colaboración entre las entidades, la interoperabilidad, la gobernanza y gestión de datos y la seguridad, además de la optimización de los recursos, adicionalmente es necesario modificar el Decreto de Urgencia N.° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, a fin de establecer disposiciones que amplíe su alcance al sector privado.

3. **Legislar para fortalecer el marco normativo en materia de identificación y eliminación de barreras burocráticas, para:**

   i. **Modificar la definición de "Barreras Burocráticas", a fin de incluir a aquellas impuestas por las entidades de la Administración Pública en el caso de los servicios prestados en exclusividad.**
   ii. **Modificar el régimen de las medidas cautelares para darles mayor efectividad a las mismas.**
   iii. **Modificar el régimen de los mandatos contenidos en las resoluciones que ponen fin al procedimiento, a fin de que los mismos sean efectivamente cumplidos.**

- **Diagnóstico del problema**

Desde su creación hasta la actualidad, el INDECOPI ha desarrollado una labor importante en materia de identificación y eliminación de barreras burocráticas, Contribuyendo a la eliminación de aquellas medidas impuestas por las entidades de la Administración Pública que afectan el ingreso o la permanencia en el mercado de los agentes económicos. A modo de ejemplo, la facultad que tienen los órganos competentes del INDECOPI de ordenar la inaplicación con efectos generales de

barreras burocráticas ilegales materializadas en disposiciones de alcance general resulta una herramienta útil para extender los efectos de los pronunciamientos emitidos en un caso concreto a favor de los administrados que pudieran verse afectados por la misma medida, evitándose el costo de tener que iniciar un procedimiento administrativo por su propia cuenta.

Sin embargo, se ha identificado que actualmente persisten restricciones administrativas e ineficiencias en la gestión pública, situación que constituye una grave distorsión para el funcionamiento de los mercados, la atracción de inversiones y el proceso de formalización en el país. El aparato estatal peruano, a través de sus tres niveles de gobierno, suele desplegar dinámicas regulatorias que devienen en la imposición de barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad. Frente a esta problemática, el marco dispuesto en el Decreto Legislativo N.° 1256 muestra espacios de mejora operativa que requieren ser atendidos de manera prioritaria.

Estos espacios de mejora identificados tienen como propósito transformar la actuación de las entidades de la Administración Pública concentrándose en la ampliación del concepto legal de barrera burocrática, la optimización del esquema cautelar y el control de las condiciones de prestación de los servicios ofrecidos en exclusividad.

- **La ampliación de la noción de "Barrera Burocrática"**

El primer punto de la propuesta consiste en la ampliación del concepto de "Barrera Burocrática" contenido en el Decreto Legislativo N.° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, la misma que se sustenta en la necesidad de otorgar un amparo explícito a situaciones que distorsionan el funcionamiento de los mercados y que requieren una cobertura normativa más precisa dentro de las competencias del INDECOPI. En el marco actual, si bien la autoridad administrativa ha podido analizar ciertos casos vinculados con servicios prestados en exclusividad, la definición actual de barrera burocrática permite que las entidades de la Administración Pública encubran la imposición de barreras burocráticas a través de este tipo de servicios, bajo el entendido de que las competencias del INDECOPI no les alcanzarán.

Se plantea incorporar de manera formal al sistema de barreras burocráticas las afectaciones directas e indirectas derivadas de la prestación de servicios prestados en exclusividad por parte de las entidades. Esta precisión conceptual resulta técnicamente sólida y operativamente indispensable, en tanto reconoce que los abusos, distorsiones tarifarias o cobros desmedidos generados en el marco de prestaciones donde el Estado opera como único ofertante, constituyen auténticas trabas administrativas que impactan en la competitividad de los agentes económicos.

Al consagrar expresamente que este tipo de servicios quedan subsumidos bajo la definición de barrera burocrática, se cierra una brecha de incertidumbre jurídica y se fortalece el sistema. Con ello, se evita que las entidades argumentan que estas prestaciones están fuera de las facultades del INDECOPI, garantizando que cualquier cobro por encima del costo real o cualquier condicionamiento indebido en un trámite exclusivo sea plenamente impugnable ante el sistema de eliminación de barreras burocráticas.

- **Fortalecimiento de la Tutela Cautelar**

La experiencia acumulada en estos años ha permitido identificar como uno de los cuellos de botella más severos en el sistema es el factor temporal. La tramitación de

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas suele extenderse durante varios meses, tiempo en el cual las barreras presuntamente ilegales o no razonables continúan surtiendo plenos efectos.

Para muchas pequeñas y medianas empresas, sostener una exigencia gravosa o acatar la suspensión de sus actividades durante el tiempo que toma emitir un pronunciamiento definitivo implica la quiebra o la salida forzada del mercado, lo que, en la práctica, anula el beneficio de una eventual resolución favorable.

A fin de atender esa problemática, el artículo 24° del Decreto Legislativo N.° 1256 establece los requisitos el otorgamiento de las medidas cautelares, los mismos que **deben existir de manera concurrente**:

(i) La **barrera burocrática** que se pretende inaplicar.
(ii) La **verosimilitud** del carácter ilegal o de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática.
(iii) El **peligro en la demora**.

Respecto al peligro en la demora, el 23 de mayo del 2023 se publicó la Ley N.° 31755. Esta última modificó el artículo 24° flexibilizando los supuestos para acreditar el peligro en la demora.

La modificación incluyó la posibilidad de presentar "indicios" y no medios de prueba específicos y argumentar la potencialidad del daño y no necesariamente acreditar un daño real. Incluso se permitió la argumentación del daño irreparable a través de las pérdidas económicas y/o el "elevado costo de oportunidad" de los agentes económicos.

Pese las modificaciones, en la práctica el número de medidas cautelares otorgadas no ha incrementado de manera significativa. A nivel regional, las Comisiones Regionales de Indecopi ha resuelto un mayor número de solicitudes desde el 2024 a la fecha, sin embargo, el número de medidas cautelares no ha incrementado significativamente:

(i) En el 2024 la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la SRB)[39] recibió 54 solicitudes de medida cautelar, de las cuales únicamente se otorgaron 4. De las 50 solicitudes restantes 34 fueron denegadas y 16 no ameritaron pronunciamiento debido a que se resolvieron de manera conjunta con la resolución final.

(ii) En el 2025 la SRB recibió 67 solicitudes de medida cautelar, de las cuales únicamente se otorgaron 8. De las 59 solicitudes restantes 39 fueron denegadas y 20 no ameritaron pronunciamiento debido a que se resolvieron de manera conjunta con la resolución final.

(iii) En el 2026 a la fecha, la SRB ha recibido 47 solicitudes, de las cuales se han otorgado 6 de ellas y se denegaron 15. Las 26 solicitudes restantes no ameritaron pronunciamiento debido a que se resolvieron de manera conjunta con la resolución final.

39 Secretaría Técnica adscrita a las Comisiones Regionales del Indecopi con competencia desconcentrada en materia de eliminación de barreras burocráticas.

Conforme se aprecia, **sólo el 12% de las solicitudes** recibidas en el año 2025 y 2026 fueron otorgadas. El 58% fueron denegadas por las Comisiones Regionales. Una de las principales razones de la denegatoria es que los administrados no lograron acreditar el supuesto de **peligro en la demora** señalado en el artículo 24° del Decreto Legislativo N.° 1256.

Al respecto, se advierte que las principales razones de la denegatoria responden a que algunos administrados cuestionan principalmente barreras burocráticas que atentan contra la simplificación administrativa. En ese sentido, acreditar conceptos como "perdidas irrecuperables", "elevado costo de oportunidad" o daño real o potencial constituye un obstáculo dada la naturaleza de estas medidas. Entre ellas tenemos al desconocimiento de silencio administrativo positivo, aprobación automática, limitaciones a la presentación de documentos por mesa de partes, entre otros.

Para solucionar esta distorsión, la iniciativa legislativa se orienta a robustecer el régimen cautelar otorgando mayor flexibilidad y celeridad a las áreas competentes.

La reforma, entonces, busca potenciar la eficacia del sistema de eliminación de barreras burocráticas optimizando el diseño de la tutela cautelar. Esta aproximación se centra en dotar a la autoridad de mayor agilidad institucional y herramientas procedimentales idóneas para prevenir afectaciones irreversibles y mejorando su ejecutoriedad.

- **Plazo para el cumplimiento efectivo de los mandatos**

Está orientado a potenciar las facultades del INDECOPI para supervisar el cumplimiento por parte de las entidades de la Administración Pública de lo ordenado en las resoluciones emitidas en los procedimientos sobre esta materia.

En efecto, la intervención del Indecopi no culmina con la emisión de la resolución, sino que se extiende hasta verificar su cumplimiento efectivo y asegurar la eliminación de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

En virtud de ello, la SRB implementó el **Programa de Cumplimiento Efectivo de Mandato**, con el objetivo de promover que las entidades de la administración pública cumplan oportunamente los mandatos emitidos por las Comisiones de las Oficinas Regionales del Indecopi (ORI).

En el marco de dicho programa, se han implementado estrategias de comunicación efectiva tales como requerimientos de información dirigidos a los funcionarios responsables. En ellos se explican las obligaciones derivadas de los mandatos y de las consecuencias asociadas a su incumplimiento.

Pese a lo anterior, de las 44 investigaciones de cumplimiento efectivo de mandato concluidas durante el primer semestre de 2025, **el 43 % no logró la adecuación de conducta de las entidades investigadas,** por lo que se recomendó el inicio de un procedimiento sancionador (PAS). Asimismo, en los casos en que sí se obtuvo el cumplimiento, este se alcanzó luego de un promedio de **191 días hábiles.**

Ello es así debido a que el actual Decreto Legislativo N.° 1256 no establece un plazo para que los funcionarios responsables cumplan con los mandatos emitidos por el Indecopi. En consecuencia, esta brecha prolonga innecesariamente los efectos de las

barreras burocráticas sobre ciudadanos y agentes económicos a pesar de que existe una resolución firme.

- **Necesidad y pertinencia de la delegación de facultades solicitada**

El abordaje integral de estas materias exige adecuar simultáneamente el régimen especial de eliminación de barreras burocráticas y diversas disposiciones transversales. Dada la dispersión normativa y la necesidad de articular de manera coherente las potestades del INDECOPI con los límites competenciales de los tres niveles de gobierno, la vía planteada se presenta como el instrumento más adecuado. El uso de esta prerrogativa permitirá consolidar una reforma técnica armonizada, garantizando que el diseño de los mecanismos de protección del mercado mantenga la coherencia conceptual necesaria para reducir de forma inmediata los costos de transacción que frenan la actividad económica del país.

- **Objetivo de la regulación**

La presente propuesta tiene por objeto que se delegue en el Poder Ejecutivo la facultad para legislar en materia de prevención y eliminación de barreras burocráticas, con la finalidad de fortalecer el sistema previsto en el Decreto Legislativo 1256 y fomentar un entorno regulatorio que garantice los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa.

En ese marco, se propone delegar la emisión de medidas legislativas que precisen el ámbito de competencia del Indecopi respecto de las barreras burocráticas impuestas en servicios prestados en exclusividad por las entidades de la Administración pública, de modo que se eviten incertidumbres sobre el alcance de las funciones conferidas por el Decreto Legislativo 1256. Asimismo, tales medidas fortalecerán las facultades de la entidad para garantizar el cumplimiento oportuno de las medidas cautelares y de las resoluciones que determinan que una barrera burocrática es ilegal y/o carente de razonabilidad, asegurando la eficacia de las decisiones de los órganos resolutivos.

Las medidas legislativas que se adopten contribuirán a consolidar un sistema de eliminación de barreras burocráticas más eficiente, capaz de brindar una protección oportuna frente a las actuaciones administrativas que restrinjan ilegal o irrazonablemente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado o los derechos de los administrados.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone aprobar un decreto legislativo por el cual se modifiquen o, en su caso, incorporen al Decreto Legislativo N.° 1256, normas referidas a las siguientes materias:

a) Modificar la definición de "Barreras Burocráticas", a fin de incluir a aquellas impuestas por las entidades de la Administración Pública en el caso de los servicios prestados en exclusividad.
b) Modificar el régimen de las medidas cautelares para darles mayor efectividad a las mismas.
c) Modificar el régimen de los mandatos contenidos en las resoluciones que ponen fin al procedimiento, a fin de que los mismos sean efectivamente cumplidos.

- **Necesidad de una norma con rango de ley**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

El artículo IV, numeral 1.1 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.° 006-2026-JUS, señala que, en aplicación del Principio de Legalidad, *"Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas."* Asimismo, el artículo 61, numeral 61.1 de esta norma dispone que *"La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan."*

En concordancia con lo establecido por las normas mencionadas en el párrafo precedente, las competencias del INDECOPI en materia de identificación y eliminación de barreras burocráticas están contenidas, de manera general, en el artículo 2, numeral 2.1, literal a) del Decreto Legislativo N.° 1033, Ley de Organización y Funciones del INDECOPI y, de forma específica, en el Decreto Legislativo N.° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

En este sentido, en atención a que las propuestas normativas materia de delegación están relacionadas con el ejercicio de las competencias del INDECOPI en esta materia, es necesaria una norma con rango de ley por la cual se modifiquen los artículos pertinentes del Decreto Legislativo 1256 a fin de: (i) precisar las competencias del INDECOPI para conocer las denuncias sobre la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad impuestas en servicios prestados en exclusividad; (ii) modificar el régimen de las medidas cautelares para darles mayor efectividad a las mismas; y, (iii) modificar el régimen de los mandatos contenidos en las resoluciones que ponen fin al procedimiento, a fin de que los mismos sean efectivamente cumplidos.

4. **Modificar el marco normativo aplicable a la mejora de la calidad regulatoria a fin de consolidar la aplicación de los instrumentos de calidad regulatoria en el Poder Ejecutivo.**

- **Diagnóstico del problema**

Se advierte la necesidad de contar con una autorización legislativa que faculte al Poder Ejecutivo a aprobar, mediante decretos legislativos, las modificaciones normativas que correspondan en materia de simplificación administrativa, desregulación, eliminación de barreras burocráticas y reforma de la calidad regulatoria, orientadas a mejorar los servicios al ciudadano, fortalecer la gestión pública y facilitar el desarrollo de actividades económicas.

Ello parte desde una problemática que se evidencia en la diversidad de intervenciones regulatorias que emiten las entidades del Poder Ejecutivo, los cuales disponen obligaciones, condiciones, requisitos, cargas administrativas o costos de cumplimiento que no permiten dimensionar los impactos ni el nivel de afectación que puede traer con su aprobación, es por ello que a la fecha no se cuenta con umbrales del Análisis de Impacto Regulatorio que permita conocer el tipo de análisis que le corresponde, lo cual implica un riesgo para la calidad de la regulación y la competitividad del país.

También se evidencia incumplimiento de plazos, falta de espacios de coordinación para la atención de las opiniones técnicas de las entidades públicas que tengan incidencia en las materias reguladas por las entidades proponentes, los cuales ralentizan el proceso de elaboración de las normas.

- **Objetivo de la regulación**

Precisión de instrumentos de calidad regulatoria: Garantizar seguridad jurídica y claridad conceptual en los instrumentos reconocidos por el DL 1565, asegurando que sus alcances y efectos estén definidos en norma de rango legal.

Umbrales para AIR Ex Ante: Incorporar criterios objetivos de proporcionalidad y razonabilidad que diferencien el nivel de exigencia en las evaluaciones según el impacto regulatorio, evitando cargas innecesarias para medidas de bajo impacto y fortaleciendo la competitividad.

Supuestos de inaplicación de IMCR: Establecer expresamente en norma de rango legal los casos en que no corresponde aplicar instrumentos de mejora regulatoria, diferenciándolos de las excepciones de presentación de expedientes AIR o ACR Ex Ante.

Opiniones técnicas previas: Optimizar la coordinación interinstitucional y garantizar el cumplimiento de plazos en la emisión de opiniones técnicas, asegurando que las normas propuestas cuenten con la validación de las entidades competentes.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Precisión de los instrumentos desarrollados en el artículo 5 del Decreto Legislativo N.° 1565: Se requiere precisar los alcances y conceptos de los instrumentos de calidad regulatoria que son reconocidos por el Decreto Legislativo N.° 1565, como norma generadora de ellos. Por lo que, a nivel reglamentario, si bien existe una habilitación para la creación de nuevos instrumentos, los alcances y efectos sí se encuentran reservados a la ley. De ahí que, para efectivizar dichos alcances se requiere de la emisión de una norma con rango de ley para su modificación.

Incorporación de umbrales para la aplicación del AIR Ex Ante: Desde la problemática evidenciada a través de la diversidad de intervenciones regulatorias que emiten las entidades del Poder Ejecutivo (al establecer obligaciones, condiciones, requisitos, cargas administrativas o costos de cumplimiento), se advierte que estas se sujetan, con independencia de su alcance o impacto, a una evaluación estandarizada lo que generaría que para medidas regulatorias de bajo o mediano impacto, tengan el mismo nivel de rigurosidad que aquellas de alto impacto. Considerando este escenario, se requiere establecer mediante norma de rango legal la diferenciación de las evaluaciones en función de umbrales. Lo que permitiría sincerar el nivel de exigencia en la evaluación, a fin de fortalecer la calidad de la regulación y la competitividad del país.

En ese sentido, se propone la modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo N.° 1565 que incorpore la determinación de umbrales para la evaluación del AIR Ex Ante, en base a criterios objetivos de proporcionalidad y razonabilidad.

Incorporación de supuestos de inaplicación de IMCR: Se prevé incorporar en el marco regulatorio, supuestos expresos para la inaplicación de los instrumentos de mejora de calidad regulatoria, a fin de que se diferencie del supuesto de excepción de presentar el expediente AIR o ACR Ex Ante, ante la CMCR. Dado el alcance de los supuestos de inaplicación se requiere que estos sean reconocidos expresamente en una norma de rango de ley.

Incorporación de una regulación para las opiniones técnicas previas: Ante la evidencia del incumplimiento de plazos, falta de espacios de coordinación para la atención de las

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

opiniones técnicas de las entidades públicas que tengan incidencia en las materias reguladas por las entidades proponentes, que ralentizan el proceso de elaboración de las normas, se prevé incorporar una disposición expresa en el Decreto Legislativo N.° 1565 que permita, con mayor fuerza legal, la optimización y obligación de contar con opiniones previas de parte de entidad competentes en la materia de la regulación propuesta, las cuales, a través de normas reglamentar, y demás instrumentos normativos serán desarrollados.

Finalmente, es necesario precisar que aquellos decretos legislativos que deriven de la norma autoritativa que se propone en los que se desarrollen marco regulatorias de *sandbox* deberán contar con la opinión favorable de la SGP de la PCM como ente rector por tratarse de instrumentos de calidad regulatoria reconocidos en el artículo 62 del reglamento del Decreto legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Las medidas propuestas requieren una norma con rango de ley debido a que tienen por objeto modificar el Decreto Legislativo N.° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, una norma con rango de ley para fortalecer su cumplimiento.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

5. Derogar la Ley N.° 32645, Ley que crea el Colegio Profesional de Artistas del Perú (CPAP), y dictar las disposiciones complementarias y transitorias necesarias para regular los efectos derivados de su derogación, en particular respecto de la comisión organizadora constituida para su implementación, el cierre de sus actuaciones y la entrega y custodia de la documentación generada.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Diagnóstico del problema**

El numeral 8 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho de toda persona a la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica. Por su parte, el artículo 20 reconoce a los colegios profesionales como instituciones autónomas con personalidad de derecho público, pero no establece la obligación de crear un colegio para cada profesión, disciplina u ocupación.

En los fundamentos 3 y 4 de la sentencia recaída en el Expediente N.° 00004-2017-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado que la creación de los colegios profesionales se encuentra sujeta a una decisión del legislador y que la Constitución no impone la existencia ineludible de estas formas de organización. En consecuencia, su creación debe encontrarse sustentada en una necesidad pública suficiente y en la idoneidad del modelo colegial para atenderla.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

La Ley N.° 32645 crea el Colegio Profesional de Artistas del Perú (CPAP) como una institución autónoma de derecho público interno, integrada por quienes cuenten con título profesional o título de licenciado en arte o educación artística expedido por escuelas superiores de formación artística, institutos o universidades. Este diseño no refleja adecuadamente la diversidad del sector artístico y cultural, en el cual concurren artistas con formación académica, autodidacta, tradicional, popular y comunitaria.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

El estudio "El arte y la cultura en el Perú: Caracterización de las condiciones laborales y socioeconómicas de los trabajadores culturales y de las artes", elaborado sobre la base de 4 348 registros del RENTOCA, evidencia que más del 50 % de las personas registradas desarrolló su aprendizaje de manera autodidacta. Por tanto, una institución pública cuya integración se encuentra condicionada a la posesión de determinados

títulos académicos no permite representar adecuadamente las distintas trayectorias formativas existentes.

La Ley N.° 32645 también atribuye al Colegio la función de ordenar y supervisar el ejercicio profesional de las disciplinas artísticas, pese a que no establece la colegiación obligatoria ni determina las consecuencias jurídicas de ejercer una actividad artística sin pertenecer a dicha institución. Además, utiliza conceptos abiertos, como "disciplinas afines" y "expresiones artísticas representativas de la sociedad", que no permiten delimitar con certeza el ámbito de sus funciones.

Por otro lado, el modelo colegial creado no contiene medidas dirigidas a atender directamente los principales problemas que afectan a los artistas y trabajadores de la cultura, relacionados con la informalidad laboral, los ingresos discontinuos, la falta de contratos, las dificultades de acceso a la seguridad social, las brechas de formación y certificación, la insuficiencia de mecanismos de financiamiento y las desigualdades territoriales.

En consecuencia, el problema identificado consiste en la creación de una institución de derecho público sin que se haya acreditado suficientemente la necesidad de someter el ejercicio de las disciplinas artísticas a un sistema de ordenamiento y supervisión profesional de naturaleza colegial. A ello se suma la existencia de actuaciones administrativas destinadas a implementar dicha institución, pese a las deficiencias advertidas en su diseño legal.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación tiene por objeto derogar la Ley N.° 32645, Ley que crea el Colegio Profesional de Artistas del Perú (CPAP), y ordenar las consecuencias derivadas de su derogación respecto de las actuaciones emprendidas para implementar dicha institución.

La propuesta busca preservar la coherencia del ordenamiento jurídico y evitar la implementación de una institución de derecho público cuya necesidad no se encuentra suficientemente acreditada. Asimismo, procura que las políticas públicas dirigidas a los artistas y trabajadores de la cultura respondan a la diversidad de trayectorias formativas, disciplinas, prácticas y expresiones que caracterizan al sector artístico y cultural.

La derogación no afecta el derecho de los artistas a constituir asociaciones, sindicatos, gremios, colectivos u otras formas de organización privada; tampoco limita la libertad de creación artística, desconoce los títulos profesionales otorgados conforme al ordenamiento jurídico ni modifica las normas sobre derechos laborales, derechos de autor o protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone aprobar un decreto legislativo que contenga un artículo único mediante el cual se derogue íntegramente la Ley N.° 32645. La derogación comprende sus nueve artículos y sus dos disposiciones complementarias finales, eliminando del ordenamiento jurídico la creación del Colegio Profesional de Artistas del Perú y las reglas destinadas a su organización e instalación.

Asimismo, se propone incorporar una disposición complementaria transitoria que establezca un mandato para que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Cultura y mediante el acto resolutivo correspondiente, adopte las medidas necesarias para

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

dejar sin efecto la conformación de la comisión organizadora constituida para implementar el Colegio Profesional de Artistas del Perú.

La disposición transitoria debe comprender también el cierre ordenado de las actuaciones de dicha comisión y la entrega, recepción y custodia de la documentación generada. De este modo, se diferencia la derogación de la ley de las actuaciones administrativas necesarias para dejar sin efecto el acto mediante el cual se materializó la conformación de la comisión.

Respecto de las actuaciones y situaciones jurídicas generadas con anterioridad a la entrada en vigor del decreto legislativo, la derogación no afecta la validez de los actos emitidos conforme al ordenamiento vigente. No obstante, las actuaciones pendientes cuyo único objeto sea la organización e instalación del Colegio Profesional de Artistas del Perú concluyen o son archivadas como consecuencia de la pérdida de su fundamento legal.

La medida tampoco afecta los títulos profesionales otorgados, los derechos laborales y sociales, los derechos de autor ni el derecho de los artistas a constituir asociaciones, sindicatos, gremios, colectivos u otras formas de organización privada.

La regulación se limita a la derogación de la Ley N.° 32645 y al ordenamiento de sus consecuencias inmediatas. No comprende la creación de otro colegio profesional, el establecimiento de requisitos para el ejercicio de las actividades artísticas ni la regulación de materias distintas de los efectos derivados de la derogación.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La medida requiere una norma con rango de ley porque tiene por objeto derogar la Ley N.° 32645, que creó una persona jurídica de derecho público interno y estableció las disposiciones destinadas a su organización e implementación. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, una ley se deroga únicamente por otra ley o por una norma de igual rango.

Asimismo, los efectos principales de la derogación no pueden ser alcanzados mediante una norma reglamentaria o un acto administrativo. Si bien corresponde al Poder Ejecutivo dejar sin efecto, mediante el acto resolutivo respectivo, la conformación de la comisión organizadora, dicha actuación administrativa presupone la derogación de la norma legal que sustenta su existencia y define sus funciones.

La materia no se encuentra comprendida entre los asuntos indelegables previstos en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución. Por tanto, puede ser regulada mediante decreto legislativo, siempre que la ley autoritativa identifique expresamente la Ley N.° 32645 y delimite las disposiciones complementarias y transitorias que pueden aprobarse, conforme con la exigencia de materia específica establecida en el artículo 104 de la Constitución.

6. **Fortalecer el régimen aplicable a los derechos de tramitación de las entidades públicas, a fin de promover su adecuada determinación conforme a la metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, establecer mecanismos para su adecuación oportuna y asegurar que su cobro se efectúe únicamente cuando se cumplan las condiciones previstas en la normativa aplicable**

- **Diagnóstico del problema**

El artículo 44 de la LPAG regula la procedencia y determinación de los derechos de tramitación. Su numeral 44.2 establece como condiciones para su cobro que dichos

derechos hayan sido determinados conforme a la metodología vigente y se encuentren consignados en el TUPA vigente de la entidad; para las entidades del Poder Ejecutivo exige, además, el refrendo del Ministerio de Economía y Finanzas.

La metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, aprobada por Decreto Supremo N° 064-2010-PCM, constituye el instrumento técnico para determinar los costos que sustentan los derechos de tramitación. Su aplicación permite que el monto exigido al administrado guarde correspondencia con el costo de la tramitación y no responda a criterios ajenos a dicha finalidad.

No obstante, el régimen vigente no contempla un mecanismo específico que permita identificar periódicamente a las entidades que no hayan determinado sus derechos de tramitación conforme a la metodología de costos y vincular dicha identificación con una obligación inmediata de adecuación, bajo apercibimiento de no poder efectuar su cobro. Esta situación reduce la capacidad de corregir oportunamente cobros que no cumplen las condiciones previstas por la LPAG.

Asimismo, la PCM dispone de información registrada en el SUT que puede contribuir a detectar dichos incumplimientos. Sin embargo, resulta necesario establecer legalmente un mecanismo de articulación que permita utilizar esta información para que el MEF identifique y publique a las entidades que requieren adecuar la determinación de sus derechos de tramitación.

En ese contexto, se requiere fortalecer el numeral 44.2 del artículo 44 de la LPAG, incorporando reglas que promuevan la adecuación oportuna y aseguren que los derechos de tramitación solo sean cobrados cuando su determinación se ajuste a la metodología de costos vigente.

- **Objetivo de la regulación**

La propuesta tiene por objetivo fortalecer el cumplimiento para la determinación y cobro de los derechos de tramitación, mediante un mecanismo de identificación, transparencia y adecuación dirigido a las entidades que no hayan determinado dichos derechos conforme a la metodología de costos vigente.

Para tal efecto, la medida establece que la PCM proporcione la información del SUT u otras fuentes necesarias para que el MEF identifique y publique periódicamente la relación de entidades que presenten dicho incumplimiento; y que las entidades incluidas en la relación adecuen la determinación correspondiente, sin poder efectuar el cobro de los respectivos derechos hasta culminar dicha adecuación.

Para los administrados, la medida fortalece la certeza respecto de la legalidad del cobro de los derechos de tramitación y reduce el riesgo de asumir cargas económicas determinadas al margen de la metodología de costos vigente. Para las entidades públicas, genera un incentivo para revisar y adecuar oportunamente la determinación de dichos derechos. Asimismo, fortalece la articulación entre la PCM y el MEF y favorece una aplicación uniforme del artículo 44 de la LPAG.

La medida no crea ni modifica estructuras orgánicas ni dispone programas de gasto público. Su implementación se sustenta en funciones existentes de la PCM y del MEF y en el uso de información disponible en el SUT u otras fuentes. Las acciones correspondientes se ejecutan con cargo a los recursos presupuestarios de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La delegación de facultades permitirá modificar el numeral 44.2 del artículo 44 de la LPAG para incorporar un mecanismo de identificación, publicación y adecuación respecto de las entidades que no hayan determinado sus derechos de tramitación conforme a la metodología de costos vigente.

En concreto, se propone incorporar los siguientes párrafos al numeral 44.2 del artículo 44 de la LPAG:

"La Presidencia del Consejo de Ministros proporciona la información contenida en el Sistema Único de Trámites (SUT) u otras fuentes de información que resulten necesarias, a fin de que el Ministerio de Economía y Finanzas identifique a las entidades públicas que no hayan determinado sus derechos de tramitación conforme a la metodología de costos vigente. Sobre la base de dicha información, el Ministerio de Economía y Finanzas publica trimestral o semestralmente la relación de las entidades identificadas, conforme a los criterios de priorización aplicables.

Las entidades incluidas en dicha relación deben adecuar la determinación de los derechos de tramitación correspondientes, a partir del día siguiente de la publicación de dicha relación. Hasta que culmine dicha adecuación conforme a la metodología de costos vigente, las entidades no pueden efectuar el cobro de los respectivos derechos de tramitación."

La propuesta se circunscribe al régimen de los derechos de tramitación regulado por el artículo 44 de la LPAG. No modifica tributos ni otros conceptos de naturaleza distinta, ni altera los regímenes especiales que cuenten con regulación legal propia sobre cobros distintos de los derechos de tramitación.

Asimismo, la propuesta no modifica los criterios de procedencia ni la metodología de costos. Su finalidad es reforzar su cumplimiento mediante un mecanismo de identificación y publicidad de las entidades que requieran adecuación, utilizando la información disponible en el SUT u otras fuentes pertinentes y vinculando dicha identificación con la imposibilidad de cobrar hasta que la determinación se adecue a la metodología vigente.

La medida tampoco modifica el régimen jurídico del SUT previsto en el Decreto Legislativo N° 1203, Decreto Legislativo que crea el SUT para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, ni la metodología de costos vigente; utiliza dichos instrumentos como soporte para reforzar la aplicación del numeral 44.2 del artículo 44 de la LPAG.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La medida requiere una norma con rango de ley porque modifica el numeral 44.2 del artículo 44 de la LPAG, disposición que establece las condiciones legales para la procedencia del cobro de los derechos de tramitación.

El numeral 44.1 del artículo 44 de la LPAG permite establecer derechos de tramitación cuando la tramitación implique la prestación de un servicio específico e individualizable a favor del administrado o cuando corresponda al costo derivado de las actividades destinadas a analizar lo solicitado. A su vez, el numeral 44.2 condiciona su cobro a que el derecho haya sido determinado conforme a la metodología vigente y se encuentre consignado en el TUPA; para las entidades del Poder Ejecutivo se requiere, adicionalmente, el refrendo del MEF.

Asimismo, el numeral 44.6 dispone que los criterios, procedimientos y metodologías para determinar los costos de los procedimientos y servicios administrativos son de aplicación obligatoria para las entidades públicas en los procesos de elaboración o

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

modificación de sus TUPA. En este marco, el Decreto Supremo N° 064-2010-PCM aprueba la metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad comprendidos en los TUPA de las entidades públicas.

En relación con las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas, el penúltimo párrafo de la Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario dispone que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro del Sector competente y el Ministro de Economía y Finanzas se fija la cuantía de las tasas, incluso cuando dichos tributos sean creados directamente en el TUPA de cada entidad del Poder Ejecutivo.

La propuesta incorpora deberes específicos para la PCM, el MEF y las entidades públicas, así como una consecuencia jurídica directa frente al incumplimiento de la metodología de costos: la imposibilidad de efectuar el cobro del derecho de tramitación hasta que culmine la adecuación correspondiente. Por su contenido, estas reglas deben incorporarse mediante una norma de igual rango que la LPAG, en observancia del principio de jerarquía normativa.

En consecuencia, la propuesta resulta necesaria para fortalecer el cumplimiento de las condiciones legales aplicables a la determinación y cobro de los derechos de tramitación, promoviendo su adecuación oportuna y evitando que los administrados asuman cobros que no hayan sido determinados conforme a la metodología de costos vigente.

e. EN MATERIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO, INNOVACIÓN, AGRARIA Y RIEGO, RECURSOS HÍDRICOS, INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA, PESQUERA, ACUÍCOLA, MINERÍA, TURISMO, HIDROCARBUROS, ELECTRICIDAD, AMBIENTAL, RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA INDUSTRIAL:

1. Legislar en materia de desarrollo industrial, infraestructura productiva industrial, desarrollo tecnológico, modernización tecnológica, innovación y articulación productiva, con la finalidad de dictar normas para la habilitación urbana, zonificación y acceso a servicios básicos en materia de infraestructura productiva industrial, así como para la venta o el otorgamiento de otros derechos reales de predios de propiedad estatal y la reinversión para fines industriales.

- **Diagnóstico del problema**

nacional. Durante 2025 representó el 12,2 % del Producto Bruto Interno, equivalente a S/ 73 786 millones; generó S/ 23 292 millones en tributos internos, equivalentes al 14,5 % de la recaudación interna total; representó el 26,1 % del valor de las exportaciones nacionales, con US$ 23 476 millones; y sostuvo 1 518 353 puestos de trabajo formales. Asimismo, el sector comprende más de 209 000 empresas industriales formales, de las cuales el 98,9 % son micro y pequeñas empresas. Estas cifras evidencian la importancia de la actividad industrial no sólo en términos de producción, sino también como fuente de empleo, recaudación, exportaciones y generación de capacidades productivas.

No obstante, dicha importancia no se ha traducido en una mejora estructural de su desempeño. Entre 2016 y 2025, el PBI manufacturero aumentó de S/ 66 783 millones a S/ 73 813 millones a precios constantes, lo que representa un crecimiento acumulado de 10,5 %; sin embargo, durante el mismo periodo su participación en el producto nacional se redujo de 13,3 % a 12,2 %. Esta evolución evidencia que la manufactura ha crecido a un ritmo menor que el conjunto de la economía. A ello se añade que el crecimiento de 2,7 % registrado en 2025 estuvo explicado principalmente por

actividades de comportamiento volátil, por lo que no refleja necesariamente una mejora estructural de la productividad y competitividad industrial. En materia laboral, el sector pasó de 1 541 717 trabajadores formales en 2016 a 1 518 353 en 2025, registrándose una reducción neta de 23 364 puestos de trabajo en el periodo analizado.

Una de las principales restricciones para revertir esta situación se encuentra en el rezago tecnológico del aparato productivo. El Índice de Rendimiento Industrial Competitivo 2025 ubica al Perú en el puesto 66 de 153 economías, con un resultado particularmente desfavorable en los indicadores vinculados con la profundización y actualización tecnológica. En participación de actividades de media y alta tecnología en el valor agregado manufacturero, el país ocupa el puesto 103, mientras que en contenido tecnológico de las exportaciones desciende al puesto 137. Esta situación se refleja en la propia composición de la producción: el 52 % del valor agregado manufacturero proviene de actividades basadas en recursos naturales, apenas el 2 % corresponde a actividades de media tecnología y prácticamente el 0 % a alta tecnología; asimismo, solo el 0,8 % de las exportaciones manufactureras corresponde a productos de alta tecnología.

El rezago tecnológico se encuentra, además, asociado con una débil articulación entre los distintos actores del ecosistema productivo y de innovación. La vinculación entre empresas, universidades y centros de investigación continúa siendo limitada, mientras que las unidades productivas —especialmente las micro y pequeñas empresas, que representan el 98,9 % de las empresas industriales formales— enfrentan restricciones para acceder a asistencia técnica, certificaciones, infraestructura tecnológica y mecanismos de transferencia de tecnología.

Asimismo, la atomización empresarial dificulta la generación de encadenamientos productivos y reduce las posibilidades de que las unidades de menor escala se integren como proveedoras de empresas de mayor tamaño, limitando uno de los principales canales para la difusión tecnológica y el incremento de la productividad.

Estas restricciones productivas y tecnológicas se encuentran estrechamente vinculadas con las condiciones en las que las empresas industriales se localizan y desarrollan sus actividades. Actualmente, el marco normativo de infraestructura industrial se encuentra principalmente circunscrito a los parques industriales regulados por el Decreto Legislativo N.° 1199, pese a que la actividad manufacturera se desarrolla también en zonas industriales, zonas de alta tecnología y otras modalidades de infraestructura industrial que no cuentan con un tratamiento jurídico integral. Esta limitación impide abordar de manera diferenciada las características y necesidades de las diversas formas de localización industrial y dificulta la articulación entre las políticas de desarrollo productivo, el ordenamiento territorial y la provisión de infraestructura.

La problemática adquiere particular relevancia respecto de la zonificación industrial. Conforme a la información contenida en la Política Nacional de Desarrollo Industrial Manufacturero al 2030, el 80 % de las empresas industriales opera en áreas que no cuentan con zonificación industrial, mientras que el 19 % de las empresas manufactureras medianas reportó problemas para desarrollar sus actividades debido a la zonificación de su local principal. La ausencia de condiciones adecuadas para la localización y relocalización industrial determina que numerosas empresas permanezcan en áreas incompatibles con la naturaleza de sus actividades, generando inseguridad respecto de su permanencia, dificultades para realizar nuevas inversiones y exposición a procedimientos administrativos sancionadores.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

A ello se suma la existencia de una demanda insatisfecha de suelo industrial, caracterizada por la escasez y los altos costos de terrenos adecuados para la actividad industrial. Esta situación coexiste con la existencia de predios estatales desocupados o que vienen siendo utilizados durante largos periodos por empresas industriales sin contar con títulos que consoliden jurídicamente dicha ocupación. En determinados casos, existen industrias que operan por más de una década en predios estatales sin haber podido regularizar su situación, lo que restringe su capacidad para utilizar dichos activos como respaldo para acceder al financiamiento, efectuar nuevas inversiones o ampliar sus operaciones.

Asimismo, la existencia de infraestructura industrial no garantiza por sí misma su utilización efectiva. A junio de 2026, los cinco parques industriales privados incorporados al Sistema Nacional de Parques Industriales —Sector 62, La Chutana, INDUPARK, Piura Futura y Macrópolis— registraban únicamente 127 lotes ocupados de un total de 711 lotes vendidos, equivalente a una ratio global de ocupación del 18 %. Este indicador evidencia que la disponibilidad de suelo habilitado para actividad industrial debe estar acompañada de condiciones regulatorias, administrativas y de servicios básicos que permitan a las empresas instalarse y operar efectivamente en la infraestructura industrial productiva.

En esa misma línea, persisten duplicidades y sobrecostos derivados de la falta de articulación entre las entidades públicas competentes. Las empresas que se instalan en parques industriales pueden verse obligadas a tramitar individualmente licencias, autorizaciones, certificaciones y pronunciamientos técnicos respecto de aspectos que previamente fueron evaluados para la habilitación integral del parque industrial, como factibilidades de agua y energía, estudios de impacto vial, certificaciones arqueológicas o pronunciamientos vinculados con áreas naturales protegidas. A ello se suma la evaluación ambiental individual de las unidades productivas, aun cuando forman parte de una misma infraestructura industrial, generando fragmentación regulatoria y mayores costos de instalación.

Finalmente, las dificultades para acceder a servicios básicos en las infraestructuras industriales productivas constituyen una barrera adicional para la descentralización de la actividad industrial. La infraestructura industrial productiva localizada fuera de las zonas de concesión de las empresas distribuidoras enfrenta restricciones para acceder al suministro eléctrico y a servicios de saneamiento, reduciendo el atractivo de determinadas regiones para la instalación de nuevas actividades manufactureras. Esta situación cobra especial relevancia considerando que el 51,9 % de las empresas industriales se encuentra concentrado en Lima, por lo que mejorar las condiciones de infraestructura y servicios constituye un elemento necesario para promover una distribución territorial más equilibrada de la actividad industrial.

En consecuencia, el problema identificado presenta un carácter multidimensional: el limitado desarrollo competitivo y tecnológico de la industria se encuentra asociado tanto a las restricciones para innovar, modernizar los procesos productivos y generar encadenamientos empresariales, como a las deficiencias regulatorias, territoriales y de infraestructura industrial productiva que condicionan la instalación y expansión de las actividades industriales. Estas dimensiones son actualmente abordadas mediante disposiciones dispersas, sin un marco jurídico integral que articule desarrollo industrial, tecnología, innovación, articulación productiva, infraestructura industrial productiva y suelo industrial.

- **Objetivo de la regulación**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La regulación tiene como objetivo general establecer un marco jurídico integral que promueva el desarrollo industrial y genere condiciones adecuadas para elevar sostenidamente la productividad, competitividad y capacidad tecnológica de la industria nacional, articulando los instrumentos de desarrollo y modernización tecnológica, innovación y articulación productiva con las condiciones territoriales y de infraestructura industrial productiva necesarias para el establecimiento, funcionamiento y expansión de las actividades industriales. Con ello se busca superar la actual fragmentación normativa y dotar al Estado de instrumentos que permitan abordar conjuntamente las distintas dimensiones que condicionan el desarrollo industrial.

En materia tecnológica y productiva, se busca generar condiciones que permitan incrementar progresivamente el contenido tecnológico de la producción nacional, fortalecer las capacidades técnicas, digitales y tecnológicas de las unidades productivas y facilitar la adopción y transferencia de nuevas tecnologías. Ello debe contribuir a reducir las brechas que actualmente separan a la industria peruana de economías con estructuras manufactureras de mayor sofisticación y favorecer el tránsito hacia actividades con mayor productividad y valor agregado. De manera complementaria, se busca fortalecer los mecanismos de articulación productiva para facilitar la incorporación de empresas de menor escala en cadenas de valor lideradas por empresas de mayor tamaño, generando mayores oportunidades de transferencia tecnológica, aprendizaje productivo y acceso a mercados.

Asimismo, la regulación busca promover procesos de modernización industrial compatibles con criterios de sostenibilidad, mediante la incorporación progresiva de modelos de ecoeficiencia y economía circular, tecnologías limpias, valorización de residuos y subproductos, descarbonización y eficiencia energética. De esta manera, el incremento de la productividad industrial debe estar acompañado por una utilización más eficiente de los recursos y por la incorporación de tecnologías que permitan mejorar simultáneamente el desempeño económico y ambiental de las unidades productivas.

En materia de infraestructura industrial productiva, se busca establecer un marco que reconozca las diferentes modalidades de infraestructura productiva industrial y articule su desarrollo con la planificación territorial, la habilitación urbana, la zonificación y la provisión de servicios básicos para el desarrollo de la actividad industrial. El objetivo no se limita, por tanto, a incrementar la disponibilidad física de suelo industrial, sino a generar condiciones que permitan su efectiva utilización por las empresas, reduciendo barreras administrativas, mejorando la seguridad jurídica y facilitando el acceso oportuno a energía, saneamiento, infraestructura logística y demás servicios necesarios para el desarrollo de las actividades industriales.

Asimismo, se busca facilitar el aprovechamiento productivo de predios de propiedad estatal para el desarrollo de actividad industrial, especialmente frente a situaciones preexistentes en las que unidades productivas desarrollan actividades industriales durante periodos prolongados sin contar con un derecho que otorgue seguridad jurídica a su ocupación. Para ello, la regulación pretende habilitar mecanismos de venta u otorgamiento de otros derechos reales bajo condiciones objetivas y salvaguardas que garanticen el mantenimiento del uso industrial, la protección del patrimonio estatal y la reinversión de los recursos obtenidos en infraestructura y servicios vinculados con el desarrollo de la actividad industrial.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En conjunto, la regulación busca generar un entorno jurídico que facilite el desarrollo de la actividad industrial: la innovación y modernización tecnológica requieren empresas con capacidad para invertir y desarrollarse, mientras que dicha inversión requiere de suelo adecuadamente zonificado para actividades industriales y de infraestructura industrial productiva con acceso a servicios básicos

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  En el marco de las facultades legislativas solicitadas, se proponen las siguientes medidas:

  - **Derogar la Ley N.° 23407, Ley General de Industrias**, considerando que fue aprobada en el año de 1982, es decir, antes de la promulgación de la actual Constitución Política del Perú, lo cual implica un desfase normativo respecto a la realidad de las diferentes industrias del Perú.

  - **Nuevo marco general para el desarrollo industrial,** frente a la necesidad de sistematización normativa en atención a las modificaciones y derogaciones parciales efectuadas aproximadamente durante 40 años—las cuales generan dispersión e inseguridad jurídica—, resulta necesaria la aprobación de un decreto legislativo que promueva el desarrollo industrial, que se constituirá en la nueva norma marco del desarrollo industrial del país, para establecer disposiciones generales y de gobernanza del desarrollo industrial, así como, desarrollo tecnológico, innovación y articulación productiva, modernización tecnológica, a fin de:

    - Fortalecer la rectoría del Ministerio de la Producción en materia de desarrollo industrial, precisando sus funciones de orientación, coordinación y articulación de la intervención estatal, así como los mecanismos de articulación con los gobiernos regionales y locales en el ejercicio de sus competencias de promoción productiva.

    - Establecer instrumentos de focalización, priorización y trazabilidad de las intervenciones públicas dirigidas a unidades productivas, que permitan identificar brechas de productividad y orientar la asignación eficiente de los recursos públicos destinados al desarrollo industrial, asegurando la interoperabilidad de la información entre las entidades intervinientes.

    - Institucionalizar mecanismos de articulación público-privada y de planificación multisectorial con enfoque territorial y de cadenas productivas.

    - Establecer mecanismos de desarrollo de capacidades técnicas, digitales y tecnológicas de las unidades productivas.

    - Establecer mecanismos de articulación productiva orientados a la incorporación progresiva de las unidades productivas de menor escala en cadenas de valor lideradas por empresas de mayor tamaño.

    - Promover la transición de la industria hacia modelos de ecoeficiencia y economía circular, incluyendo el ecodiseño, las tecnologías limpias y la valorización de residuos y subproductos, así como la

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

descarbonización y la eficiencia energética de los procesos productivos y el acceso a instrumentos de financiamiento asociados.

- Disponer que el diseño de las compensaciones industriales y sociales derivadas de las contrataciones del Estado en el mercado extranjero vinculadas a la industria para la defensa y seguridad nacional se efectúe de manera conjunta entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de la Producción, actualmente competencia del Ministerio de Defensa.

- Crear el Registro Nacional de Empresas Fabricantes de Tecnologías para la identificación, acreditación y promoción de las empresas que desarrollen actividades de investigación, diseño, desarrollo y fabricación de tecnologías. La inscripción constituye un mecanismo de acceso a incentivos no tributarios.

- Crear el registro de actividades industriales de bajo riesgo, que permita identificar las actividades industriales que, por su escaso impacto en la salud, la seguridad de las personas y el ambiente, puedan acogerse a procedimientos administrativos simplificados para su instalación, operación y funcionamiento.

- Crear entornos regulatorios de prueba para la innovación industrial, que permitan a las entidades del Gobierno Nacional vinculadas a la actividad industrial flexibilizar, adecuar o exceptuar temporalmente requisitos, procedimientos, plazos y demás exigencias administrativas, a fin de validar nuevos productos, procesos, servicios o modelos de negocio en condiciones controladas, bajo criterios de temporalidad, reversibilidad, gestión de riesgos y transparencia, sin exonerar del cumplimiento de los estándares esenciales de salud, seguridad y protección del ambiente, y generando evidencia para el perfeccionamiento de la regulación aplicable.

- **Modificar la Ley N.° 30309, Ley que promueve la Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación Tecnológica**, con la finalidad de mejorar y optimizar los procesos regulados en dicha norma, sin modificar los beneficios tributarios otorgados a las empresas.

- **Disposiciones sustantivas del capítulo de infraestructura industrial productiva**, a fin de:

  - Definir la infraestructura industrial productiva y establecer su clasificación, comprendiendo los parques industriales, las zonas industriales, las zonas de alta tecnología, la infraestructura industrial básica y las demás modalidades de localización industrial que se determinen, de manera que cada una responda a las características y necesidades de las distintas actividades económicas y cadenas productivas.
  - Diferenciar las funciones de gestión y representación aplicables a cada modalidad, precisando el rol del operador del parque industrial, responsable de su administración y operación integral, y el del representante de las zonas industriales y de alta tecnología.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BONDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Habilitar la adopción de soluciones individuales para la provisión de servicios básicos en proyectos de infraestructura industrial productiva, estableciendo reglas que agilicen su evaluación por las entidades competentes y prestadores de servicios.
- Disponer que los proyectos de infraestructura industrial productiva ubicados fuera de las zonas de concesión de las empresas distribuidoras de electricidad sean considerados en la planificación y priorización de los recursos destinados a la expansión de la cobertura eléctrica.
- Flexibilizar los usos permisibles en las habilitaciones urbanas destinadas a fines industriales, permitiendo la coexistencia de establecimientos de distinta escala conforme a las características de cada zona.
- Establecer un régimen de tramitación administrativa preferente, con plazos reducidos respecto de los previstos para el procedimiento equivalente, aplicable a las empresas ubicadas en parques industriales incorporados al Sistema Nacional de Parques Industriales.

- **Disposiciones complementarias modificatorias**, a fin de modificar los siguientes dispositivos legales:

  - Decreto Legislativo N.° 1199, que crea el Sistema Nacional de Parques Industriales, a fin de fortalecer la gobernanza del Sistema, consolidando al Consejo Nacional de Desarrollo Industrial como espacio de concertación y decisión colegiada, y regulando los parques industriales de relevancia nacional y sus criterios de calificación, la prohibición de exigir a los titulares de lotes las licencias, autorizaciones, certificaciones y pronunciamientos técnicos previamente obtenidos por el operador para la habilitación integral del parque; la certificación ambiental integral bajo el principio de indivisibilidad; la aplicación del régimen de unidades inmobiliarias con secciones de propiedad exclusiva y bienes comunes; la inafectación de arbitrios municipales respecto de los servicios que el operador presta directamente y la municipalidad no presta ni pone a disposición; la aplicación del Diagnóstico Arqueológico de Superficie en sustitución del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos; la certificación de parques ecoindustriales; y la agrupación de la demanda eléctrica de las unidades productivas para efectos de su calificación conjunta en el régimen de usuarios libres.
  - Ley N.° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, a fin de permitir que los aportes gratuitos obligatorios de las habilitaciones urbanas industriales se destinen a infraestructura de soporte al desarrollo industrial, incluyendo conectividad logística, instituciones de investigación, desarrollo e innovación, educación superior tecnológica y técnicoproductiva, infraestructura para la calidad y servicios de salud ocupacional; y establecer un régimen de celeridad para la aprobación de licencias de habilitación urbana y de edificación de proyectos de infraestructura industrial productiva ubicados en zonas con zonificación industrial.
  - Ley N.° 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica, a fin de habilitar que normas con rango de ley establezcan supuestos especiales y condiciones específicas de incorporación al régimen de usuarios libres, otorgando sustento a la

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

agrupación de la demanda eléctrica de las unidades productivas instaladas en parques industriales.

- Ley N.° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de disponer que los gobiernos locales consideren expresamente los proyectos de infraestructura industrial productiva entre los proyectos de infraestructura sectorial, en el ejercicio de sus atribuciones sobre uso y gestión del suelo.
- Decreto Legislativo N.° 803, Ley de Promoción al Acceso a la Propiedad Formal, a fin de disponer que las municipalidades provinciales precisen e informen a COFOPRI las zonas o áreas reservadas para proyectos de infraestructura industrial productiva al definir las áreas de expansión urbana de su jurisdicción.
- Demás normas con rango de ley vinculadas a la materia que resulten necesarias para la implementación de las medidas propuestas, incluyendo aquellas que regulan el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el régimen de unidades inmobiliarias con bienes comunes, la evaluación arqueológica de superficie y la electrificación para usos productivos.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Disposiciones complementarias transitorias**, a fin de resolver situaciones existentes al momento de su entrada en vigencia, entre ellas:
  - Un régimen excepcional y temporal de disposición de predios de propiedad estatal ubicados en parques y zonas industriales, que autorice su venta directa o el otorgamiento de otros derechos reales a favor de las unidades productivas que los ocupan y operan, como excepción al régimen general de la Ley N.° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, sujeto a la permanencia del uso industrial, cláusulas de reversión, acreditación de posesión continua, valorización objetiva de las inversiones, adecuación ambiental y control de la Contraloría General de la República, disponiéndose la reinversión de los recursos obtenidos en el mejoramiento de la infraestructura y de los servicios públicos vinculados al parque o zona industrial.
  - Reglas de aplicación progresiva de los cambios de zonificación industrial, que otorguen previsibilidad a las industrias que se encuentren en operación.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Las medidas propuestas requieren una norma con rango de ley debido a que tienen por objeto sustituir el marco general vigente de la actividad industrial, modificar disposiciones contenidas en normas con rango de ley y establecer determinados regímenes jurídicos que, por su naturaleza, se encuentran sujetos a reserva de ley.

En primer lugar, la derogación de la Ley N.° 23407 y su sustitución por un nuevo marco general de desarrollo industrial requieren una norma de igual o superior jerarquía, en aplicación del principio de jerarquía normativa. Del mismo modo, la modificación de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N.° 1199, la Ley N.° 29090, la Ley N.° 28832, la Ley N.° 31313, el Decreto Legislativo N.° 803, la Ley N.° 27446, la Ley N.° 27157, la Ley N.° 28296 y las demás normas con rango de ley involucradas no puede efectuarse mediante una norma reglamentaria.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En segundo lugar, determinadas medidas inciden en materias que requieren una regulación con rango de ley. Entre ellas se encuentran el establecimiento de reglas

especiales para la disposición de determinados bienes de propiedad estatal, la modificación de los regímenes legales aplicables a la infraestructura industrial, la modificación de las reglas de habilitación urbana y edificación, la regulación de condiciones especiales para el acceso al régimen de usuarios libres y las modificaciones que incidan en los sistemas de evaluación ambiental, protección del patrimonio cultural y electrificación.

En tercer lugar, la modificación de la Ley N.° 30309 requiere una norma con rango de ley debido a que las disposiciones que se pretende optimizar se encuentran contenidas directamente en dicha ley.

Por tanto, la intervención mediante decreto legislativo resulta necesaria para sustituir el marco general desactualizado, articular las disposiciones actualmente dispersas y establecer las condiciones jurídicas que permitan implementar de manera integral las medidas orientadas al desarrollo industrial y de la infraestructura industrial productiva.

2. Legislar en materia agraria y de riego para impulsar el desarrollo agrario y de los territorios rurales, comprendiendo las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, agroforestales y silvopastoriles, con enfoque territorial, multisectorial e intergubernamental y mejora al acceso de los servicios de asistencia técnica y extensión agraria, a fin de:

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

i. Optimizar los marcos normativos de sanidad agraria, inocuidad agroalimentaria, semillas y formación agrosanitaria; fortalecer la vigilancia, trazabilidad, certificación, fiscalización y respuesta frente a plagas, enfermedades y riesgos sanitarios; y, articular el sistema agrosanitario nacional bajo la rectoría de las autoridades competentes, sin crear estructuras paralelas, con la finalidad de promover la seguridad alimentaria y nutricional.

- **Diagnóstico del problema**

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Sanidad agraria, inocuidad agroalimentaria, semillas y seguridad alimentaria

El incremento del comercio y de la movilización de mercancías y personas, los efectos del cambio climático, la evolución de los sistemas productivos y la aparición o dispersión de plagas y enfermedades incrementan los riesgos de pérdidas productivas, afectaciones a la salud, restricciones comerciales y disminución de la disponibilidad de alimentos. En ese contexto, resulta necesario actualizar los marcos normativos de sanidad agraria, inocuidad agroalimentaria y semillas, así como fortalecer la formación agrosanitaria y la capacidad de respuesta de las autoridades y actores de la cadena agroalimentaria.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

En materia de sanidad agraria, Decreto Legislativo N.° 1059, la reforma debe fortalecer los mecanismos de vigilancia, prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades y contaminantes; la trazabilidad y certificación de productos vegetales y animales; el control del tránsito interno e internacional; la gestión de emergencias sanitarias y fitosanitarias; y la capacidad de respuesta rápida ante riesgos que puedan afectar la producción agraria, la salud animal, la preservación de los vegetales o el acceso y comercio de los productos al mercado nacional e internacional. Estas medidas deben guardar concordancia con los estándares, directrices y recomendaciones de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, la Organización Mundial de Sanidad Animal, el Codex Alimentarius y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La articulación del sistema agrosanitario nacional debe entenderse como el fortalecimiento de las instituciones y mecanismos de coordinación existentes y no como la creación de una estructura administrativa paralela. Para tal efecto, corresponde delimitar las responsabilidades de las autoridades competentes según la materia, evitando la duplicidad de funciones y sobrerregulación de competencias en materia de salud que ejecutan los gobiernos locales y el Ministerio de Salud; así como establecer mecanismos de coordinación intergubernamental, intercambio de información, interoperabilidad de registros, protocolos de alerta, atención de emergencias y actuación conjunta con productores, exportadores, laboratorios, academia y demás actores de las cadenas productivas.

En materia de inocuidad agroalimentaria, se requiere contar con un marco normativo coherente, integrado y actualizado para los alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario y los piensos, basado en el análisis de riesgos, el Codex Alimentarius, el enfoque "Una Salud" y las mejores prácticas internacionales. Ello permitirá fortalecer la vigilancia, trazabilidad, certificación y fiscalización; facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores; proteger la salud pública; y mejorar la competitividad de los productos agroalimentarios peruanos.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En ese sentido, la modificación del Decreto Legislativo N.° 1062, que aprueba la Ley de Inocuidad de los Alimentos, debe concentrarse en los aspectos estructurales relacionados con sus principios, ámbito de aplicación, competencias, funciones y potestades, mientras que las normas complementarias desarrollarán los requisitos técnicos y operativos aplicables a las actividades bajo competencia del SENASA. Asimismo, corresponde delimitar y articular dichas competencias con las de las demás autoridades sanitarias, sectoriales y gobiernos regionales o locales, a fin de prevenir superposiciones, duplicidades o vacíos de intervención.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

El crecimiento de la actividad agroexportadora, la incorporación de nuevas tecnologías y la necesidad de responder oportunamente a emergencias sanitarias y fitosanitarias requieren fortalecer la formación agrosanitaria. Para ello, resulta necesario desarrollar mecanismos permanentes de capacitación y actualización dirigidos al personal encargado de la inspección, vigilancia y fiscalización, así como a productores, operadores y usuarios de los servicios del SENASA. Esta formación permitirá mejorar las prácticas sanitarias, uniformizar criterios técnicos y disponer de personal y actores preparados para intervenir oportunamente frente a plagas, enfermedades y riesgos de inocuidad.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

La formación agrosanitaria permitirá contribuir a cerrar una brecha que el mercado no cubre. El SENASA es la única entidad que cuenta con alcance nacional y conocimiento especializado en sanidad agraria, inocuidad agroalimentaria, fiscalización de la producción orgánica, autoridad en semillas, fertilizantes y diagnóstico agrosanitario, mientras que los actores de la cadena agroalimentaria no acceden a esa formación por la vía privada. En ese sentido, certificar competencias en materia sanitaria y fitosanitaria contribuye a mejorar prácticas, generar empleabilidad y reconocer los saberes de los actores, que carecen de credenciales formales, y por lo tanto contribuir al desarrollo productivo del país.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En materia de semillas, mediante el Decreto Legislativo N.° 1387 se estableció que el SENASA ejerce la función rectora como Autoridad en Semillas. El marco legal principal está constituido por la Ley N.° 27262, Ley General de Semillas, publicada en el año 2000 y modificada parcialmente por el Decreto Legislativo N.° 1080, así como por su

Reglamento y las normas específicas aplicables a las diferentes especies o grupos de especies. Si bien este régimen permitió ordenar las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas, su diseño requiere ser actualizado para responder a los avances científicos y tecnológicos, la sistematización de registros, el comercio de materiales de propagación, la trazabilidad, la fiscalización y los desafíos derivados del cambio climático.

De acuerdo con el Marco Orientador de Cultivos para la campaña agrícola 2025/2026[40], la superficie atendida con semilla certificada durante la campaña 2024/2025, respecto de cinco de los siete cultivos priorizados, alcanzó aproximadamente 268,3 mil hectáreas y representó el 20,7 % del área sembrada, lo cual evidencia que persiste una importante brecha en el acceso y utilización de semillas certificadas. En consecuencia, resulta necesario modernizar la Ley General de Semillas, dinamizar la aprobación de requisitos para la producción y comercio de sus clases y categorías, fortalecer la trazabilidad, control y fiscalización, facilitar la armonización con estándares internacionales y promover el desarrollo de la cadena productiva de semillas para la mejora de la producción de los cultivos. Asimismo, la producción de semillas está alcanzando fuerte demanda en el mercado internacional.

El fortalecimiento de los marcos normativos sanitarios también tiene efectos directos en el acceso y permanencia de los productos agropecuarios peruanos en mercados internacionales. La autorización obtenida en 2026 para la exportación de carne de ave y cerdo a Singapur[41] considerado uno de los destinos más exigentes de Asia, además de la continuación de las negociaciones para el acceso de leche y productos lácteos, carne bovina y porcina a China y de productos avícolas a otros mercados asiáticos, demuestra que el reconocimiento del sistema sanitario nacional, la certificación, la vigilancia y el cumplimiento de estándares internacionales constituyen elementos determinantes para ampliar las oportunidades comerciales del sector agrario.

Finalmente, las materias sanitarias, fitosanitarias, de inocuidad agroalimentaria y semillas se encuentran sujetas a cambios científicos, tecnológicos, epidemiológicos y comerciales que pueden exigir la actualización o emisión oportuna de requisitos técnicos. Por ello, se requiere establecer mecanismos que permitan aprobar y actualizar con agilidad las normas complementarias necesarias para implementar las modificaciones legales.

La seguridad alimentaria y nutricional exige que el Estado promueva la disponibilidad, el acceso y la estabilidad de alimentos inocuos y con adecuado valor nutricional, de manera que los productos que llegan a la mesa de los consumidores cumplan estándares que protejan la salud pública y contribuyan a una alimentación adecuada.

Para ello, resulta necesario fortalecer la agricultura familiar, prevenir y reducir las pérdidas de cosechas y los desperdicios de alimentos, así como preservar la capacidad productiva de las tierras agrícolas, en concordancia con la planificación territorial, la protección ambiental y las competencias de las autoridades correspondientes.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

40 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8728112/7220015-moc-campana-agricola-2025-2026.pdf?v=1758897005

41 https://www.gob.pe/institucion/senasa/noticias/1378684-hito-historico-en-asia-peru-conquista-el-mercado-de-singapur-para-la-carne-de-ave-y-cerdo

- **Objetivo de la regulación**

  Modernizar los marcos normativos de sanidad agraria, inocuidad agroalimentaria, semillas y formación agrosanitaria; fortalecer la vigilancia, trazabilidad, certificación, fiscalización y respuesta frente a plagas, enfermedades y riesgos sanitarios; y mejorar la articulación institucional bajo la rectoría de las autoridades competentes, contribuyendo a la protección de la salud, la competitividad agraria, la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo productivo del Sector agrario.

  En tal sentido, se requiere modificar el Decreto Legislativo N.°1387, que fortalece las competencias, las funciones de supervisión, fiscalización y sanción y, la rectoría del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA, la Ley N.° 259196, Ley de Promoción de la Producción Orgánica o Ecológica, la Ley N.° 27262, Ley General de Semillas, modificada por el Decreto Legislativo N.° 1080; y el Decreto Legislativo N.° 1062, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Inocuidad de los Alimentos. Asimismo, se pretende crear la Ley del Sistema Nacional de Sanidad Agraria.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  - Decreto Legislativo N.° 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, modificada por la Ley N.° 31075.
  - Ley General de Sanidad Agraria, aprobada por el Decreto Legislativo Nº 1059.
  - Decreto Legislativo N.°1387, que fortalece las competencias, las funciones de supervisión, fiscalización y sanción y, la rectoría del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA.
  - Ley N.° 259196, Ley de Promoción de la Producción Orgánica o Ecológica.
  - Ley N.° 27262, Ley General de Semillas, modificada por el Decreto Legislativo N.° 1080.
  - Decreto Legislativo N.° 1062, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Inocuidad de los Alimentos.
  - Asimismo, se busca establecer una nueva regulación referente al Sistema Nacional de Sanidad Agraria.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

  Ante la necesidad de modificar las normas con rango de ley previamente enunciadas, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa.

ii. **Promover la recuperación, conservación y manejo sostenible de las tierras de uso agrícola y de pastoreo, suelos, pastos naturales y forrajes; fortalecer la agricultura y ganadería sostenible y la diversificación productiva; a través del desarrollo de servicios de capacitación, asistencia técnica y promoción de la extensión agraria, innovación y cofinanciamiento, con participación de comunidades y organizaciones de productores.**

- **Diagnóstico del problema**

  El agroecosistema, o sistema agrario, funciona a partir de una interacción compleja entre procesos biológicos, ambientales y presiones socioeconómicas o culturales (Hecht, 1995; FAO, 2005). En el Perú, esta interacción evidencia una profunda vulnerabilidad estructural y ambiental en el subsector pecuario, ya que cerca del 95 % de la ganadería nacional depende exclusivamente de los recursos forrajeros nativos

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

(pastos naturales altoandinos, algarrobales de la costa norte y pastos naturalizados de la selva).

Actualmente, este capital natural se encuentra en un proceso acelerado de degradación. Según el IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO), el 82 % de la superficie agropecuaria peruana es de naturaleza no agrícola; sobre el 58 % de esta área operan los sistemas ganaderos extensivos. A pesar de que el 47 % de los suelos del país posee aptitud para la actividad ganadera (frente a sólo un 18 % con aptitud agrícola), estos suelos son geológicamente frágiles (MINAGRI, 2017).

Esta fragilidad intrínseca se agrava severamente por el deficiente manejo productivo. En las comunidades altoandinas, que albergan el 84 % (15.1 millones de hectáreas) del total de pastos naturales del país, los animales pastorean en rebaños mixtos que superan largamente la capacidad de carga del ecosistema, propiciando el sobrepastoreo (Coughenour, 1991). Como consecuencia, solo el 8.7 % de la superficie de pastos recibe manejo técnico, originando que el 58 % de los pastos naturales se encuentre en "condición pobre" (Flores, 1996).

Los impactos de este deterioro son multidimensionales:

- Económico-Social: Las familias ganaderas sufren externalidades climáticas, recesión y presión de mercado, manteniéndose en indicadores de pobreza y malnutrición. Si bien el Valor Bruto de la Producción (VBP) pecuario muestra una tendencia incremental, este se sostiene ficticiamente por el 2.4 % de unidades agropecuarias que operan bajo sistemas intensivos estabulados (ENA, 2022). Si se evaluara únicamente el aporte de los sistemas extensivos, el VBP exhibiría una tendencia negativa.
- Ambiental: La pérdida de cobertura vegetal y compactación de suelos afecta directamente los servicios ecosistémicos de recarga hídrica, retención de sedimentos y captura de carbono. Dado que estos sistemas de montaña son las "fábricas de agua" del país, su degradación amenaza la provisión de agua dulce para las cuencas medias y bajas, poniendo en inminente riesgo la irrigación costera y la seguridad alimentaria nacional.

Soporte Normativo: Este diagnóstico fáctico es reconocido en el Decreto Supremo N.° 005-2022-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el cual advierte en su clasificación que las tierras aptas para pastos (Clase P) son altamente susceptibles a la erosión y exigen prácticas intensas de conservación. Asimismo, concuerda con la urgencia pública expresada en la Ley N.° 31804, Ley de Promoción de la Gestión Sostenible de los pastos naturales para el Desarrollo de la Ganadería Nacional.

- **Objetivo de la regulación**

El objetivo fundamental de la presente regulación es instituir y promover la recuperación, conservación y manejo sostenible de las tierras de uso agrícola y de pastoreo, suelos, pastos naturales y forrajes, con el propósito de fortalecer la ganadería sostenible y la diversificación productiva pecuaria nacional.

Este mandato se enfocará, de manera prioritaria, en el desarrollo de los sistemas ganaderos extensivos mediante un enfoque territorial, sistémico y de cuenca, interviniendo preferentemente en las superficies no agrícolas. Es precisamente en estos territorios donde las condiciones geográficas y climáticas son limitantes para la

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA E. REBAZA I.

agricultura, pero donde la población rural y las tierras ostentan una alta aptitud histórica para el desarrollo ganadero.

Soporte Normativo: El presente objetivo viabiliza el Objetivo Prioritario 3 de la Política Nacional Agraria 2021-2030 (Decreto Supremo N.° 017-2021-MIDAGRI), consistente en "Mejorar el manejo de los recursos naturales para la producción agraria sostenible", reduciendo la vulnerabilidad frente a eventos climáticos. Asimismo, se alinea con la Ley N.° 31339, que promueve la industrialización y diversificación económica del agro, y cuyo reglamento (D.S. N.° 019-2025-MIDAGRI) encarga directamente a la Dirección General de Desarrollo Ganadero la elaboración e impulso del progreso agroindustrial.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

A través del presente instrumento normativo y la delegación de facultades solicitada, se pretenden aprobar e institucionalizar las siguientes medidas vinculantes:

1. Mecanismos de Intervención y Recuperación de Suelos: Establecer parámetros normativos obligatorios para detener la degradación de suelos con aptitud para el pastoreo, instaurando programas para la recuperación física y biológica de tierras impactadas por el sobrepastoreo en zonas altoandinas.
2. Aprovisionamiento Sostenible de Alimentos Forrajeros: Implementar mecanismos de promoción, financiamiento e incentivos (a nivel de pastoreo rotativo y fomento a la siembra de pastos cultivados) que aseguren una oferta nutricional adecuada, conectando la viabilidad de los sistemas extensivos con los intensivos.
3. Desarrollo de Cadenas Productivas Resilientes: Mandatar intervenciones multisectoriales que mejoren la calidad de los productos primarios pecuarios (carne, leche, fibra), contribuyendo directamente a la Seguridad Nutricional con énfasis en la Soberanía Alimentaria de poblaciones vulnerables.
4. Criterios de Sostenibilidad Obligatorios: Fijar la obligatoriedad del enfoque de cuenca y desarrollo rural en toda intervención del Estado en materia ganadera, a fin de proteger los servicios ecosistémicos e hídricos conexos.

Soporte Normativo: Estas medidas materializan las directrices técnicas impulsadas en instrumentos recientes de la Dirección General de Desarrollo Ganadero, como los delineados en la Resolución Ministerial N.° 0085-2026-MIDAGRI (que establece intervenciones ganaderas con enfoque de sostenibilidad) y operativizan el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, aprobado por Resolución Ministerial N.° D000289-2026-MIDAGRI-DM, respecto a la rectoría en el uso sostenible de los recursos forrajeros.

En ese marco, se propone:

- En materia de sostenibilidad productiva ganadera se pretende legislar sobre reconversión productiva pecuaria hacia sistemas silvopastoriles y pastoreo rotacional, así como en buenas prácticas ganaderas.
- En materia de recursos naturales, suelos y residencia climática, se pretende legislar sobre conservación, recuperación y manejo sostenible de tierras de pastoreo y suelos de uso agrícola frente al cambio climático, así como sobre regulación hídrica en cabeceras de cuenca para la actividad ganadera.
- En materia de innovación, extensión agraria y fortalecimiento de capacidades a los productores y sus medios de producción, sobre asistencia técnica ganadera y sobre identificación animal (base fundamental para garantizar la propiedad de

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

ganado), información estadística real y actualizada, la trazabilidad y el acceso a mercados competitivos).
- En materia de inversión privada y mitigación, se pretende legislar sobre promoción de la inversión privada en proyectos de mitigación de largo plazo en el ámbito pecuario y que involucren certificación ganadera sostenible de baja emisión de carbono, para el acceso a mercados nacionales e internacionales con valor agregado.

Asimismo, se propone modificar:

- Ley N.° 31075, dispone la vigencia del Decreto Legislativo N.º 997, Decreto Legislativo en el extremo referido a la creación del INIA (Decreto Ley N.º 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 28076 Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria – INIEA).
- Decreto Legislativo N.° 1060, Decreto Legislativo que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria.
- Ley N.° 31335, Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias.
- Ley N.° 28890, Ley que crea Sierra y Selva Exportadora, con sus modificatorias la Ley N.° 30495 y Ley N.° 31872, con la finalidad de modificar sus competencias, estructura, ámbito de intervención y denominación a Agromercado.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

La problemática descrita trasciende la esfera netamente administrativa y se instituye como un riesgo sistémico para el Patrimonio de la Nación (recursos naturales) y la supervivencia demográfica, lo cual exige ineludiblemente una intervención estatal mediante una norma con rango de Ley (a través de la aprobación en el Congreso o por delegación expresa de facultades legislativas) por las siguientes razones:

- Mandato y Reserva Constitucional: Conforme al artículo 66° de la Constitución Política del Perú, los recursos naturales, renovables y no renovables, son Patrimonio de la Nación, y corresponde al Estado fijar mediante Ley las condiciones de su utilización sustentable. Asimismo, el artículo 88° constitucional consagra que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. El establecimiento de obligaciones u ordenamientos sobre el uso de suelos requiere rango de ley.

- Articulación Multisectorial y Asignación Presupuestaria: La recuperación integral de las cuencas, los ecosistemas de montaña y la base económica de 1.8 millones de familias rurales no puede resolverse únicamente a través de normativas infra legales (como Resoluciones Directorales o Ministeriales, limitadas al ámbito de un pliego), pues requiere la obligatoriedad vinculante para distintos niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local) y de múltiples carteras (Agricultura, Economía, Ambiente e Inclusión Social), así como la habilitación permanente de partidas presupuestales.

- Complementariedad Estratégica: Si bien existe la Ley N.° 31804 (Ley de Promoción de la Gestión Sostenible de pastos naturales) y la Ley N.° 26821 (Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales), el andamiaje jurídico actual carece de los mecanismos ejecutivos específicos que habiliten incentivos directos, financiamiento, sanciones por degradación o responsabilidades institucionales territoriales. Una norma con rango de Ley dotará a la Dirección General de Desarrollo Ganadero de las

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

facultades coercitivas y de fomento necesarias para evitar el colapso del ecosistema forrajero nacional y transitar verdaderamente hacia el desarrollo integral y sostenible de la ganadería peruana.

iii. **Modificar y fortalecer el régimen de recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo el aprovechamiento sostenible e integral del patrimonio forestal y de fauna silvestre; la seguridad jurídica y protección de los bosques; condiciones habilitantes y la simplificación de títulos habilitantes; lucha contra la deforestación; la promoción de plantaciones forestales, la prevención de incendios forestales; y, el fortalecimiento del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.**

- **Diagnóstico del problema**

Desarrollo forestal y de fauna silvestre

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) ha señalado que la contribución de las actividades forestales y de fauna silvestre a la producción nacional continúa siendo reducida en comparación con el potencial derivado de la extensión de los ecosistemas forestales del país. Pese a que una parte sustancial del territorio nacional está cubierta por bosques y otros ecosistemas de vegetación silvestre, este capital natural todavía no se ha consolidado como una fuente suficiente de desarrollo económico sostenible, empleo formal, innovación, servicios ecosistémicos y generación de ingresos para las poblaciones rurales.

El potencial forestal no se circunscribe a la extracción de madera. Comprende productos forestales no maderables, frutos, fibras, resinas, plantas medicinales, fauna silvestre y servicios de los ecosistemas, como la captura y almacenamiento de carbono, la regulación hídrica, la protección de suelos y la conservación de la biodiversidad. El aprovechamiento sostenible de estos bienes y servicios puede contribuir simultáneamente a la diversificación productiva, la recuperación de áreas degradadas, la reducción de la presión sobre los bosques naturales y la mitigación de los efectos del cambio climático.

No obstante, las actividades forestales presentan características que las diferencian de otros sectores productivos. Se trata de inversiones de mediano y largo plazo, sujetas a ciclos biológicos extensos, que requieren seguridad jurídica, infraestructura especializada, asistencia técnica, financiamiento compatible con los ciclos forestales y procedimientos administrativos adaptados a la naturaleza de la actividad. Estas particularidades explican, en parte, los bajos niveles de inversión, tecnificación y competitividad observados.

Un ámbito que requiere atención específica es el establecimiento de plantaciones forestales en áreas degradadas o deforestadas. Estas actividades contribuyen al suministro de madera, fibra y productos no maderables, a la recuperación de la cobertura forestal, la restauración de ecosistemas, la captura de carbono y la generación de cadenas productivas sostenibles. También permiten reducir la presión extractiva sobre los bosques naturales.

Sin embargo, los procedimientos aplicables a las plantaciones forestales pueden generar cargas administrativas que no siempre guardan relación con el nivel de riesgo de la actividad. En tal sentido, corresponde evaluar mecanismos de simplificación de los títulos habilitantes y de la certificación ambiental cuando, conforme a criterios

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

técnicos y de gestión del riesgo ambiental, la plantación se realice en áreas degradadas o deforestadas y contribuya a su recuperación productiva y ambiental.

Esta simplificación no debe entenderse como una exoneración general de obligaciones ambientales. Su finalidad es diferenciar los procedimientos según la naturaleza, ubicación, dimensión e impacto potencial de cada proyecto, manteniendo la protección ambiental y la fiscalización correspondiente. Las medidas que se aprueben deben articularse con las competencias del Ministerio del Ambiente y de las autoridades de certificación y fiscalización ambiental, evitando vacíos o superposiciones.

Otro problema grave identificado por el SERFOR son los incendios forestales. De acuerdo con la información proporcionada por dicha entidad, aproximadamente el 98 % de estos eventos tiene origen antrópico y se relaciona principalmente con quemas de los residuos de la agricultura y pastizales que pierden el control y se propagan plantaciones, pajonales, matorrales y bosques naturales. Las sequías prolongadas, las altas temperaturas, la disminución de la humedad atmosférica y los vientos intensos incrementan la probabilidad de ignición y propagación.

El SERFOR reporta que durante 2024 se registraron 24 949 incendios forestales que afectaron 777 373 hectáreas. Asimismo, al primer semestre de 2026 se habrían registrado más de 2 500 incendios, con una superficie afectada de 29 000 hectáreas. Estas cifras evidencian la persistencia del problema y la necesidad de transitar de respuestas reactivas hacia una política permanente de prevención y reducción del riesgo considerando los saberes tradicionales.

- **Objetivo de la regulación**

Impulsar medidas de prevención de los incendios forestales, que comprende acciones de sensibilización, alternativas a la quema, monitoreo, vigilancia integral, alerta temprana, fortalecimiento de brigadas locales, recuperación de áreas afectadas y quemas controladas. Este enfoque debe integrar conocimientos científicos, tecnologías de observación, alerta y saberes tradicionales de las comunidades.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Resulta necesario implementar las siguientes medidas:

i) Modificar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para fortalecer el aprovechamiento sostenible e integral del patrimonio forestal y de fauna silvestre, pues actualmente dicho aprovechamiento integral se condiciona a la realización de una actividad definida como principal, cuando solo debería estar condicionado por los usos que permite la zonificación forestal.

ii) Complementar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para fortalecer el ordenamiento forestal brindando seguridad jurídica a los bosques de producción permanente y las concesiones forestales, estableciendo que estos prevalecen sobre otros derechos que resulten posteriores e incompatibles. Con ello se brindará seguridad jurídica a las inversiones que se realizan para las actividades forestales.

iii) Complementar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para fortalecer al SERFOR como autoridad nacional forestal y de fauna silvestre facultándolo a emitir un distintivo que acredite el cumplimiento de estándares en la cadena productiva de la actividad forestal y así asegurar la legalidad de los productos que se obtienen del aprovechamiento forestal. Ello permitirá que los empresarios

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

forestales cuenten con un mecanismo para acreditar su debida diligencia con los compradores nacionales e internacionales.

iv) Complementar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para promover las compras públicas de bienes que tienen como insumo recursos forestales, disponiendo que las entidades públicas lo prioricen respecto de productos fabricados con otros insumos.

v) Complementar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para establecer que los titulares de títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre, que han acreditado por varios años el cumplimiento de sus obligaciones, tengan aprobación automática de sus trámites administrativos. Esto permitirá eliminar burocracia, pero focalizado en quienes han demostrado buen comportamiento, asegurando un manejo sostenible de los bosques.

vi) Modificar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para establecer que los bosques plantados con inversión privada en tierras de dominio público, a través de concesiones, no se consideren patrimonio forestal, como si ocurre con los bosques naturales. Con esta medida se brindará mayor seguridad jurídica al que invierte en plantaciones forestales, eliminando el riesgo que se desconozca su derecho de propiedad sobre el producto que obtiene con su inversión.

vii) Complementar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para establecer un mecanismo que permita el aprovechamiento de las plantaciones forestales ya establecidas en tierras posesionadas que no han logrado titularse. Con ello, se dará valor a la inversión del propio Estado en el establecimiento de plantaciones forestales en tierras rurales a favor de pobladores rurales y que actualmente no se pueden aprovechar.

viii) Modificar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a efectos de mejorar el régimen de contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales (CUSAF), por ejemplo, estableciendo que solo deban pagar si realizan el aprovechamiento de recursos forestales o de fauna silvestre existentes. Ello permitirá generar un incentivo para que los posesionarios decidan acceder a sus contratos CUSAF y lograr el objetivo de la formalización de predios rurales amazónicos que no pueden titularse.

ix) Complementar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para fortalecer al SERFOR como autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, estableciendo un régimen simplificado para el manejo de abejas nativas y con ello facilitar el aprovechamiento de la miel que se obtiene. Esto permitirá facilitar el aprovechamiento y comercialización de miel obtenida de abejas silvestres, para su posicionamiento en el mercado nacional e internacional.

x) Complementar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para disponer medidas orientadas a la prevención de incendios forestales, para la protección del patrimonio forestal y la fauna silvestre en el marco de las competencias del SERFOR.

xi) Promover mecanismos que permitan garantizar las inversiones en plantaciones forestales con fines comerciales, principalmente, en tierras de comunidades nativas y campesinas.

xii) Promover líneas de financiamiento de Agroideas para financiar planes de negocio referidos a plantaciones forestales con fines maderables, a fin que los pequeños productores cuenten con opciones de financiamiento.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

Ante la necesidad de modificar las normas con rango de ley previamente enunciadas, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BONDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

iv. **Modificar la Ley N.° 31335, Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias, para la eliminación del plazo de inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas Agrarias y para establecer un plazo de tres (3) años para la transformación de asociaciones a cooperativas agrarias; y, fortalecer la asociatividad, gobernanza, gestión productiva y empresarial y prestación articulada de servicios a las organizaciones agrarias.**

- **Diagnóstico del problema**

Asociatividad empresarial agraria y fortalecimiento de la gestión productiva

La Dirección de Asociatividad y Desarrollo Empresarial (DADE), a través de la Dirección General de Asociatividad, Servicios Financieros y Seguros (DGASFS), identifica el aislamiento económico y organizacional como una de las principales barreras para los pequeños productores. La escala reducida limita su capacidad para adquirir insumos, acceder a tecnología y financiamiento, cumplir estándares, negociar precios, transformar la producción y abastecer mercados de manera continua.

En ese sentido, la Ley N.° 31335 – Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias creó el Registro Nacional de Cooperativas Agrarias (RNCA), y la inscripción es requisito para que las cooperativas agrarias accedan a los beneficios y medidas de promoción previstos en dicha norma; y, en general a todos los beneficios que otorga el Poder Ejecutivo.

Inicialmente, el plazo para solicitar la inscripción fue de cuarenta y cinco días hábiles desde la inscripción en los Registros Públicos, el cual fue ampliado a noventa (90) días hábiles mediante la Ley N.° 32167. No obstante, la experiencia en la aplicación de la Ley ha evidenciado que el establecimiento de un plazo perentorio no ha contribuido a fortalecer el proceso de formalización, sino que se ha convertido en una barrera para el acceso al régimen promocional. A la fecha, 444 cooperativas agrarias (11,100 productores agrarios organizados aproximadamente) se encuentran imposibilitadas de acceder a los beneficios de la Ley N.° 31335 únicamente por haber vencido el plazo para solicitar su inscripción en el RNCA, pese a que desarrollan actividad agraria y cumplen con las condiciones sustantivas para acogerse al régimen de la ley.

- **Objetivo de la regulación**

Se propone eliminar el plazo para solicitar la inscripción en el RNCA, manteniendo la inscripción como requisito para acceder a los beneficios de la Ley, pero sin restringir dicho acceso por el transcurso del tiempo. Esta medida permitirá que las cooperativas regularicen su inscripción cuando corresponda, fortalecerá el registro administrado por el MIDAGRI y ampliará el alcance de la política pública de promoción del cooperativismo.

Por otro lado, la asociatividad debe complementarse con servicios de gestión productiva y empresarial. Se requiere fortalecer capacidades en planificación, costos, calidad, administración, gobierno cooperativo, finanzas, postcosecha, transformación, negociación y comercialización. La finalidad es convertir unidades de baja rentabilidad en negocios agrarios sostenibles, sin imponer una única forma organizativa ni duplicar los servicios de AGROIDEAS, AGROMERCADO, gobiernos regionales u otras entidades.

Cabe precisar que esta propuesta no crea nuevos beneficios tributarios ni amplía los ya existentes, tampoco modifica las obligaciones tributarias de las cooperativas

agrarias. Su finalidad es únicamente eliminar una restricción de carácter administrativo para el acceso al registro, por lo que no genera una afectación fiscal ni afecta la administración tributaria o la recaudación del Estado, sino que contribuye a una mejor identificación, formalización y control de las organizaciones que se acogen al régimen establecido por la Ley N.° 31335.

Adicionalmente, La Ley N.° 31335 reconoce a la cooperativa agraria como la forma asociativa más adecuada para el desarrollo de actividades empresariales de los pequeños productores agrarios. A diferencia de la asociación civil, la cooperativa permite la participación económica de los socios, reconoce su propiedad sobre el capital social y establece un modelo de gestión orientado a la actividad empresarial, razón por la cual la Ley promueve expresamente la transformación de asociaciones agrarias en cooperativas.

Con ese propósito, los artículos 25 y 38 de la Ley incorporaron un régimen promocional temporal que permitió utilizar hasta el cincuenta por ciento (50 %) del patrimonio neto de la asociación para integrar el capital social de la cooperativa y destinar el porcentaje restante a la reserva cooperativa, fortaleciendo el patrimonio individual y colectivo de los socios. Asimismo, se precisó que dichas operaciones no constituyen una distribución de rentas para efectos del Impuesto a la Renta, evitando contingencias tributarias que pudieran desalentar la transformación.

La vigencia de este régimen permitió que 54 asociaciones se transformaran en cooperativas agrarias, evidenciando su utilidad como instrumento de promoción de la asociatividad empresarial. En ese contexto, se propone ampliar por un plazo de tres años adicionales lo establecido en los artículos antes mencionados.

Es importante precisar que la ampliación de la vigencia de los artículos 25 y 38 de la Ley N.° 31335 no crea nuevos beneficios tributarios ni amplía el alcance de los incentivos actualmente previstos. Asimismo, su mantenimiento o eventual vencimiento no supone un incremento o una disminución de la recaudación tributaria, por cuanto dichas disposiciones únicamente establecen el tratamiento aplicable al proceso de transformación de una asociación en cooperativa agraria, otorgando seguridad jurídica y evitando que dicha operación sea considerada, para efectos tributarios, como una distribución de rentas. En consecuencia, la propuesta no genera un forado fiscal ni afecta la recaudación administrada por la SUNAT, por el contrario, permitirá a nuestro sector seguir promoviendo la transformación de asociaciones de productores a un modelo empresarial en concordancia con nuestra Política Nacional Agraria, considerando que no implica la creación de un beneficio tributario ni una reducción de la recaudación fiscal, sino únicamente el mantenimiento de una regla de seguridad jurídica que evita que la transformación sea interpretada como una distribución gravada.

De esta manera, se continuará promoviendo la adopción de un modelo empresarial más eficiente para los productores agrarios y se fortalecerá el proceso de formalización y desarrollo del cooperativismo agrario en el país, considerando que las cooperativas agrarias son sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones tributarias previstas en el ordenamiento jurídico, como el pago del Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN), del Impuesto Predial y los arbitrios municipales. Asimismo, por los actos no cooperativos que realicen, se encuentran afectas al Impuesto a la Renta y al Impuesto General a las Ventas (IGV), además de cumplir con las obligaciones formales establecidas por la normativa tributaria, tales como la emisión de comprobantes de

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

pago, el llevado de libros y registros contables y la presentación de declaraciones tributarias.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

  Ante la necesidad de modificar la norma con rango de ley, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa.

v. **Facilitar el acceso a créditos, garantías, seguros y otros instrumentos de financiamiento a la actividad agraria, mediante la creación del régimen jurídico del certificado de cosecha electrónico como título valor; la modernización y digitalización de los certificados de depósito y warrants de la Ley N.° 27287, Ley de Títulos Valores; su emisión, registro, publicidad, prelación, negociación, ejecución e integración con el Régimen de Garantía Mobiliaria y el Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias (SIGM), regulado por el Decreto Legislativo N.° 1400, Decreto Legislativo que aprueba el Régimen de Garantía Mobiliaria; la modificación de la Ley N.° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, que incluye incorporar mecanismos paramétricos de activación de compensaciones del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA); y, la adecuación del Decreto de Urgencia N.° 027-2009, Dictan medidas extraordinarias a favor de las actividades agrarias, para habilitar administradores especializados regulados por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) del Fondo AGROPERÚ, con supervisión, selección competitiva y rendición de cuentas.**

Respecto de la creación del régimen jurídico del certificado de cosecha electrónico como título valor; la modernización y digitalización de los certificados de depósito y warrants de la Ley N.° 27287; su emisión, registro, publicidad, prelación, negociación, ejecución e integración con el Régimen de Garantía Mobiliaria y el Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias (SIGM), regulado por el Decreto Legislativo N.° 1400

- **Diagnóstico del Problema Público**

  El limitado acceso al financiamiento formal constituye una de las principales restricciones que enfrentan los productores agrarios para desarrollar sus actividades productivas. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, solo el 10.6% de los productores agropecuarios solicitó un crédito, mientras que, entre quienes llegaron a solicitarlo, la tasa de aprobación alcanzó el 92.5%. Estos resultados permiten advertir que una parte importante de la restricción al financiamiento se presenta antes de la evaluación crediticia, debido a factores que desincentivan o limitan la propia solicitud de crédito.

  Entre dichos factores se encuentra la limitada disponibilidad de garantías aceptables por las entidades financieras. El estudio de demanda y oferta de certificados de cosecha y de depósito elaborado por APOYO Consultoría identifica, entre las principales razones asociadas a la no solicitud de financiamiento, la carencia de garantías y la ausencia de título de propiedad. Esta situación adquiere especial relevancia en el sector agrario, en el cual un número significativo de productores no dispone de bienes inmuebles debidamente formalizados que puedan ser utilizados como respaldo de una operación crediticia.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Sin perjuicio de dichas limitaciones, el productor agrario dispone de activos directamente vinculados con su actividad productiva que poseen valor económico, como la producción por cosechar y los productos ya obtenidos y almacenados. La evidencia recogida en el estudio antes señalado muestra un potencial interés por este tipo de instrumentos: según sus resultados, la intención de solicitar crédito se incrementaría del 46% al 63% cuando el productor puede utilizar su cultivo como respaldo de la operación, con un monto promedio esperado de crédito de aproximadamente S/ 15 mil, destinado principalmente a la adquisición de insumos para la producción.

El Decreto Legislativo N.° 1400, que regula el Régimen de Garantía Mobiliaria, reconoce determinados bienes vinculados con la actividad agraria, entre ellos la cosecha presente o futura, como susceptibles de constituirse en garantía mobiliaria. Por su parte, la Ley N.° 27287, Ley de Títulos Valores, regula los certificados de depósito y warrants correspondientes a bienes depositados en almacenes generales de depósito. En ese contexto, se ha identificado la necesidad de complementar y adecuar el marco normativo vigente para facilitar el uso de la producción agraria como respaldo de operaciones de financiamiento, incorporando instrumentos y mecanismos acordes con la transformación digital y articulados con el actual régimen de garantías mobiliarias.

- **Objetivo de la regulación**

▪ Facilitar operaciones de financiamiento vinculadas con la producción futura, mediante el certificado de cosecha electrónico como título valor, y con los productos ya obtenidos y almacenados, mediante los certificados de depósito y warrants modernizados y digitalizados, atendiendo dos momentos del ciclo productivo agrario: el financiamiento previo a la cosecha y el posterior a esta.

▪ Establecer un marco jurídico que comprenda la emisión, registro, publicidad, prelación, negociación y ejecución de dichos instrumentos, de modo que las operaciones cuenten con reglas que permitan identificar adecuadamente los bienes o productos involucrados, otorgar seguridad jurídica a las partes y asegurar la trazabilidad y publicidad de los derechos constituidos.

▪ Integrar los instrumentos con el Régimen de Garantía Mobiliaria y el Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias - SIGM, a fin de articularlos con el marco vigente aplicable a las garantías mobiliarias y contribuir a prevenir duplicidades o la constitución de derechos incompatibles sobre una misma producción.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

▪ Crear el régimen jurídico y adecuaciones a la Ley N.° 27287 y su articulación con el Decreto Legislativo N.° 1400.

▪ Crear el régimen jurídico del certificado de cosecha electrónico como título valor, orientado a facilitar operaciones de financiamiento vinculadas con la producción futura.

▪ Modernizar y digitalizar los certificados de depósito y warrants regulados por la Ley N.° 27287, aplicables a productos que ya han sido obtenidos y almacenados, bajo mecanismos que aseguren la autenticidad, integridad y trazabilidad de la información correspondiente; la modernización y digitalización no se limita a sustituir soportes físicos por electrónicos, sino que requiere establecer reglas que permitan la adecuada utilización de los instrumentos dentro de las operaciones de financiamiento y su articulación con los sistemas de publicidad y garantías aplicables.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

▪ Regular la emisión, registro, publicidad, prelación, negociación y ejecución de dichos instrumentos, así como su integración con el Régimen de Garantía Mobiliaria y el Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias - SIGM.

▪ Precisar que la creación y modernización de estos instrumentos no supone el otorgamiento de una garantía por parte del Estado ni genera una obligación para las entidades financieras de conceder créditos: la evaluación del productor, de su capacidad de pago, de la operación y de las garantías que la respaldan continúa correspondiendo a la entidad que otorgue el financiamiento, de acuerdo con la normativa aplicable y sus políticas de gestión de riesgos.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La creación del régimen jurídico del certificado de cosecha electrónico como título valor y la modernización y digitalización de los certificados de depósito y warrants permitirían ampliar las alternativas de respaldo para el financiamiento agrario, aprovechando el valor económico de la producción futura y almacenada y facilitando su articulación con el sistema financiero. Para ello, resulta necesario contar con la habilitación legislativa que permita regular su emisión, registro, publicidad, prelación, negociación y ejecución, así como su integración con el Régimen de Garantía Mobiliaria y el Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias - SIGM, considerando que tales materias requieren establecer y adecuar disposiciones con rango de ley vinculadas con la naturaleza jurídica, funcionamiento y efectos de dichos instrumentos, contenidas en la Ley N.° 27287, Ley de Títulos Valores, y en el Decreto Legislativo N.° 1400.

Sobre la modificación de la Ley N.° 29148 que incluye incorporar mecanismos paramétricos de activación de compensaciones del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA)

- **Diagnóstico del Problema Público**

La actividad agraria se encuentra particularmente expuesta a riesgos naturales, climáticos y biológicos que pueden generar pérdidas en los cultivos y crianzas, afectar los ingresos de los productores y comprometer la continuidad de sus actividades productivas. El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario - FOGASA financia actualmente mecanismos de aseguramiento ofrecidos a través del Sistema de Seguros, entre ellos el Seguro Agrícola Catastrófico - SAC y el Seguro Agropecuario - SAGRO; en ambos casos, la determinación de la indemnización responde actualmente a un esquema indemnizatorio que requiere la evaluación del daño correspondiente.

No obstante los mecanismos existentes, la cobertura del aseguramiento agrario continúa siendo limitada: de acuerdo con información de la Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA 2025, sólo el 1.1% de los productores cuenta con seguro agrario. En paralelo, el marco normativo del FOGASA contempla un mecanismo de intervención complementaria mediante subvenciones económicas: el Decreto Legislativo N.° 1572 incorporó en la Ley N.° 29148 la posibilidad de otorgar compensaciones económicas directas a pequeños productores agrarios afectados por la pérdida total de sus cultivos o crianzas, hasta por el límite establecido legalmente y siempre que no hayan sido indemnizados mediante los mecanismos de aseguramiento financiados por el FOGASA. Dicho mecanismo de compensación directa no ha sido utilizado hasta la fecha.

Una de las particularidades del diseño vigente de dichas compensaciones es que su activación requiere la constatación de la pérdida total del cultivo o crianza afectada. Esta condición puede generar dificultades operativas cuando se presentan eventos de gran magnitud que afectan simultáneamente a un número significativo de productores

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

o extensas áreas geográficas, toda vez que la verificación individual de las pérdidas incrementa los requerimientos de tiempo y recursos para determinar a los beneficiarios de la intervención.

Objetivo de la regulación

▪ Incorporar mecanismos paramétricos de activación de las compensaciones del FOGASA, mediante la utilización de variables objetivas y verificables, tales como precipitación, temperatura, rendimiento promedio por ámbito u otras técnicamente aplicables, respecto de las cuales puedan establecerse previamente parámetros y umbrales de activación sobre la base de los correspondientes estudios técnicos.

▪ Permitir que, ante determinados eventos de gran escala, la activación de las compensaciones pueda sustentarse en información objetiva y previamente definida, reduciendo la necesidad de efectuar verificaciones individuales en todos los casos y contribuyendo a que la intervención se realice con mayor oportunidad, objetividad y trazabilidad.

▪ Preservar la naturaleza de la compensación económica directa como intervención estatal complementaria y subsidiaria: la incorporación de mecanismos paramétricos no la convierte en un seguro ni sustituye al aseguramiento como instrumento de gestión y transferencia del riesgo.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  - Modificar la Ley N.° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, para incorporar mecanismos paramétricos de activación de las compensaciones económicas del FOGASA.
  - Establecer que el diseño de dichos mecanismos considere fuentes de información confiables y verificables, criterios objetivos para la determinación de los parámetros y umbrales de activación, mecanismos de validación y medidas destinadas a gestionar el denominado riesgo de base, entendido como la posibilidad de que el comportamiento del índice no refleje plenamente la afectación experimentada por un productor determinado.
  - Asegurar la adecuada articulación con los mecanismos de aseguramiento existentes, a fin de prevenir superposiciones o duplicidad de pagos.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**
  Resulta necesario contar con la habilitación legislativa que permita modificar la Ley N.° 29148 e incorporar mecanismos paramétricos de activación de compensaciones del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario - FOGASA, toda vez que el diseño vigente de las compensaciones —que exige la constatación de la pérdida total— se encuentra establecido en una norma con rango de ley. La incorporación de dichos mecanismos permitirá contar con parámetros objetivos y verificables que contribuyan a una activación más oportuna y trazable de las compensaciones frente a determinados eventos adversos, sin alterar su naturaleza complementaria y subsidiaria ni sustituir al aseguramiento como instrumento de gestión y transferencia del riesgo.

  Respecto a la adecuación del Decreto de Urgencia N.° 027-2009 para habilitar administradores especializados regulados por la SBS del Fondo AGROPERÚ, con supervisión, selección competitiva y rendición de cuentas.

- **Diagnóstico del Problema Público**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

El Decreto de Urgencia N.° 027-2009 y sus modificatorias regulan el Fondo AGROPERÚ y establecen el marco aplicable a la administración de sus recursos y al cumplimiento de sus finalidades. En dicho marco, determinadas finalidades del Fondo se encuentran a cargo del Banco Agropecuario - AGROBANCO, mientras que la administración fiduciaria de los recursos destinados al mecanismo de garantías corresponde a la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE.

En ese contexto, se ha identificado la necesidad de adecuar el referido marco normativo a fin de habilitar la participación de administradores especializados regulados por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones - SBS en la administración del Fondo AGROPERÚ. Dicha habilitación permitirá contar con un marco legal que posibilite la participación de entidades especializadas sujetas a regulación financiera, en función de las características y necesidades de las finalidades y mecanismos de intervención del Fondo.

- **Objetivo de la regulación**

  ▪ Habilitar la participación de administradores especializados regulados por la SBS en la administración del Fondo AGROPERÚ, en función de las características y necesidades de las finalidades y mecanismos de intervención del Fondo.

  ▪ Asegurar que dicha participación se efectúe bajo condiciones que garanticen la adecuada gestión de los recursos del Fondo, comprendiendo mecanismos de supervisión, selección competitiva y rendición de cuentas.

  ▪ Preservar las funciones de gobernanza, dirección y definición de políticas que corresponden al Consejo Directivo del Fondo AGROPERÚ, manteniendo la separación entre las funciones de conducción del Fondo y aquellas vinculadas con su gestión operativa.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  ▪ Adecuar el Decreto de Urgencia N.° 027-2009, Dictan medidas extraordinarias a favor de las actividades agrarias, para habilitar administradores especializados regulados por la SBS del Fondo AGROPERÚ.

  ▪ Establecer las condiciones para la participación de dichos administradores, pudiendo considerarse, entre otros aspectos, criterios de experiencia, capacidad operativa, idoneidad, gestión de riesgos y demás condiciones necesarias para garantizar una administración eficiente, transparente y acorde con las finalidades del Fondo AGROPERÚ.

  ▪ Precisar que la habilitación de administradores especializados no modifica las funciones de gobernanza, dirección y definición de políticas que corresponden al Consejo Directivo del Fondo AGROPERÚ, sino que amplía las alternativas disponibles para la administración y ejecución de sus recursos.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  Resulta necesario contar con la habilitación legislativa que permita adecuar el Decreto de Urgencia N.° 027-2009 —norma con rango de ley que regula el Fondo AGROPERÚ y el marco aplicable a la administración de sus recursos— para habilitar administradores especializados regulados por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones - SBS, con supervisión, selección competitiva y rendición de cuentas. Esta adecuación permitirá establecer un marco

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

que amplíe las alternativas para la administración especializada de los recursos del Fondo, preservando las funciones de gobernanza que corresponden a sus instancias competentes y sujetando la participación de dichos administradores a las condiciones que sean desarrolladas en el marco normativo correspondiente.

vi. **Facilitar el acceso y articulación a mercados; optimizar las compras estatales de alimentos de agricultura familiar comprendido en la Ley N.° 31071, Ley de compras estatales de alimentos de origen de la agricultura familiar, y, la primera disposición complementaria final de la Ley N.° 31872, Ley que modifica la Ley 28890, Ley que crea Sierra y Selva Exportadora; con la finalidad de modificar sus competencias, estructura, ámbito de intervención y denominación a Agromercado.**

- **Diagnóstico del Problema Público**

Financiamiento agrario, garantías electrónicas, aseguramiento y acceso a mercado

a) Certificado de cosecha electrónico y adecuación de los certificados de depósito y warrants

Una de las restricciones estructurales del sector es el reducido acceso al financiamiento formal. La información aportada por la Dirección de Seguro y Fomento del Financiamiento Agrario (DSFFA), de la Dirección General de Asociatividad, Servicios Financieros y Seguros (DGASFS) señala que, según la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2022, solo el 9,1 % de los productores solicitó crédito; y que, de acuerdo con la ENA 2024, únicamente el 26,0 % de los productores propietarios de al menos una parcela cuenta con título y sólo el 16,1 % lo tiene inscrito. Esta realidad limita el uso de la propiedad inmueble como garantía y justifica reconocer el valor económico de la producción futura, los inventarios y los flujos de comercialización.

Se estima que la posibilidad de utilizar la producción por cosechar o almacenada como respaldo incrementaría la intención de solicitar financiamiento de 46 % a 63 %[42]. También se calcula un mercado potencial inicial indicativo de aproximadamente S/ 5 883 millones para cerca de 628 mil productores y un mercado potencial proyectado de hasta S/ 9 890 millones. Estas cifras expresan demanda potencial y no constituyen una proyección de colocaciones ni un compromiso de garantía o financiamiento estatal.

El mismo estudio identifica un monto promedio de crédito esperado de aproximadamente S/ 15 000 y señala que el 59 % de los productores interesados mantendría su intención aun cuando el instrumento se tramite digitalmente. Este resultado justifica un diseño digital asistido, con canales presenciales o de acompañamiento para quienes carecen de conectividad o capacidades tecnológicas.

El Decreto Legislativo N.° 1400, Decreto Legislativo que aprueba el Régimen de Garantía Mobiliaria, admite como bienes susceptibles de garantía mobiliaria los cultivos agroforestales y la cosecha presente o futura; sin embargo, excluye del régimen general a determinados títulos valores, warrants y certificados de depósito. Por su parte, la Ley N.° 27287, Ley de Títulos Valores, regula los certificados de

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

42 Estimaciones del estudio de oferta y demanda de Certificados de Cosecha (Crop Receipts) y Certificados de Depósito (Warehouse Receipts) elaborado por APOYO Consultoría por encargo de la Corporación Financiera Internacional (IFC).

depósito y warrants emitidos por almacenes generales, bajo un diseño que requiere modernización e integración digital.

El SIGM se encuentra en funcionamiento y su reglamento fue actualizado en 2026, por lo que la reforma debe aprovechar esta infraestructura sin confundir la publicidad de la garantía con el sistema que controla la existencia y circulación del título.

El certificado de cosecha electrónico debe configurarse como un título valor electrónico especial aplicable antes de la obtención del producto, representativo —según la modalidad regulada— de una obligación de entrega de productos futuros o de pago de una suma determinada o determinable. Podrá identificar al emisor y beneficiario, unidad productiva, campaña, producto, cantidad y calidad estimadas, periodo de entrega, modalidad de liquidación, fórmula de valorización, garantías, seguros, incumplimientos y reglas ante reducción del rendimiento o siniestro.

Los certificados de depósito y warrants electrónicos corresponden a productos ya obtenidos y almacenados. La reforma debe permitir su emisión, transferencia, endoso, modificación, división, cancelación y ejecución por medios electrónicos, manteniendo la responsabilidad de los almacenes generales y la supervisión aplicable.

El tránsito de la cosecha futura al producto almacenado requiere continuidad o sustitución coordinada. Una vez cosechado y depositado el producto, el sistema debe vincular los títulos, identificar el lote e impedir dos garantías incompatibles. La conservación de la prelación sólo procede cuando se cumplan los requisitos legales de identificación, publicidad y continuidad.

La arquitectura electrónica debe diferenciar el sistema de control del título —existencia, contenido, titularidad, transferencias, modificación y cancelación— del SIGM, que publicita la garantía y determina su oponibilidad y prelación. Se propone establecer identificador único, integridad, control exclusivo, sello de tiempo, trazabilidad, imposibilidad de doble emisión, autenticación, conservación de evidencias, continuidad operativa, ciberseguridad, protección de datos y reglas para resolver inconsistencias.

La propuesta incluye un diseño que incorpora los principios de equivalencia funcional y control de los registros electrónicos transferibles desarrollados por la CNUDMI y la Ley Modelo CNUDMI-UNIDROIT sobre Recibos de Almacén, adaptándolos al régimen peruano de títulos valores, garantías mobiliarias, firma digital, protección de datos y supervisión financiera.

La emisión del certificado no constituye garantía del Estado ni obliga a una entidad financiera a otorgar crédito. El acreedor conserva la responsabilidad de evaluar al deudor, la operación y la garantía. El productor debe recibir información clara sobre costos, seguros, consecuencias del incumplimiento, criterios de valorización, gastos de almacenamiento y ejecución, canales de reclamo y mecanismos de solución de controversias.

La ejecución se articulará con el Decreto Legislativo N.° 1400 y comprende notificación verificable, determinación objetiva del incumplimiento, valorización transparente, realización del producto o de sus flujos, pago según prelación y devolución del remanente. Asimismo, la propuesta podría incluir la existencia de cosecha parcial, pérdida de volumen o calidad, fuerza mayor, siniestro y aplicación de indemnizaciones.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Esta propuesta legislativa debe entenderse como una implementación progresiva: Marco legal y reglamentario; desarrollo tecnológico y pilotos controlados con entidades financieras, cooperativas, organizaciones, empresas ancla y almacenes; y posterior escalamiento con capacitación y evaluación. Así como considerar adaptaciones específicas, considerando la dispersión territorial, conectividad, diversidad de productos, estacionalidad, transporte y modalidades comunitarias de producción.

b) Fondo AGROPERÚ y administración especializada

El Decreto de Urgencia N.° 027-2009, Dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria, modificado por el Decreto Legislativo N.° 1637, Decreto Legislativo que modifica el Decreto de Urgencia N.° 027-2009, Dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria, para fortalecer el Fondo AGROPERÚ y mejorar el acceso a servicios financieros de los pequeños productores agrarios organizados, asigna a AGROBANCO la administración de determinadas finalidades del Fondo AGROPERÚ y a COFIDE la administración fiduciaria del mecanismo de garantías. El aporte de la Dirección General de Asociatividad, Servicios Financieros y Seguros (DGASFS), propone habilitar que las finalidades hoy reservadas a AGROBANCO puedan ser encargadas también a administradores sujetos a supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, sin excluir la participación de AGROBANCO.

La medida requiere reglas de selección competitiva, experiencia e idoneidad, segregación patrimonial, gestión de riesgos, prevención de conflictos de interés, remuneración vinculada a desempeño, protección de datos, auditoría, recuperación de cartera y rendición de cuentas, entre otros aspectos. El Consejo Directivo del Fondo conservará la gobernanza y definición de políticas.

c) Armonización de la finalidad aseguradora del FOGASA, compensaciones con índices paramétricos; y fuentes de financiamiento para el FIFPPA y FOGASA

El FOGASA financia el Seguro Agrícola Catastrófico y el cofinanciamiento del Seguro Agrario. El Decreto Legislativo N.° 1572, Decreto Legislativo que modifica la Ley Nº 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, amplió su finalidad para otorgar subvenciones económicas mediante seguros y compensaciones directas, estas últimas hasta por S/ 10 millones de sus saldos disponibles, a pequeños productores afectados por eventos naturales, climáticos, biológicos o situaciones excepcionales no cubiertas.

Para el caso de las compensaciones económicas, la verificación individual de pérdida total puede retrasar la respuesta en eventos masivos. Por ello, se propone modificar la Ley N.° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, para permitir que las compensaciones se activen también mediante índices paramétricos de precipitación, temperatura, rendimiento por ámbito u otras variables objetivas, con umbrales aprobados por el Consejo Directivo sobre información técnica verificable.

La propuesta resulta especialmente importante porque el aporte de la Dirección de Seguro y Fomento del Financiamiento Agrario (DSFFA) de la Dirección General de Asociatividad, Servicios Financieros y Seguros (DGASFS), con base en la ENA 2025, estima que solo el 1,1 % de los productores cuenta con seguro agrario. La baja cobertura obliga a combinar seguros, compensaciones paramétricas, ahorro, crédito y

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

prevención, priorizando productos comprensibles y adecuados para pequeños productores.

El diseño controlará el riesgo de base, establecerá fuentes oficiales de datos, reglas de validación y coordinación de las compensaciones con los seguros vigentes para evitar duplicidad de pagos.

Respecto a la armonización y actualización del alcance de la finalidad aseguradora del FOGASA, se menciona que el marco legal del FOGASA es el resultado de una evolución normativa progresiva, en la que las fórmulas que describen los eventos susceptibles de aseguramiento fueron actualizadas en momentos y con propósitos distintos. La ley de implementación y funcionamiento del Fondo —literal b) del artículo 2 de la Ley N.° 29148— fue modernizada por la Ley N.° 31139 (marzo de 2021), que amplió su alcance a los "riesgos naturales, climáticos, biológicos y otras situaciones excepcionales, que afecten negativamente su producción y rentabilidad"; esta fórmula recoge con precisión la realidad siniestral del agro peruano —en la que las enfermedades de cultivos y crianzas y los eventos naturales de distinta índole figuran de manera constante entre los siniestros atendidos— y es la que sustenta la operación actual del Fondo. Por su parte, la norma de creación —literal b) del numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley N.° 28939— fue modificada meses después por la Ley N.° 31335 (agosto de 2021) con una finalidad específica y distinta, la incorporación de las cooperativas agrarias al ámbito del Fondo, ocasión en la que se mantuvo la referencia original a los "riesgos climáticos y presencia de plagas", propia de su redacción de 2006.

En ese contexto, resulta conveniente consolidar en una sola fórmula el alcance de los eventos cubiertos, alineando la norma de creación con la definición amplia que ya rige la operación del Fondo, de modo que toda la cadena normativa —creación, implementación, reglamento y condicionados de las pólizas— responda a una única y misma definición. Se trata de una precisión de técnica legislativa, sin costo fiscal alguno, que consolida la seguridad jurídica de los productos vigentes y otorga plena certeza al diseño de los nuevos —incluidos los seguros paramétricos en curso y las coberturas asociadas al Fenómeno El Niño—, previniendo dudas interpretativas en las opiniones previas y en las instancias de control.

La misma consolidación es la oportunidad para perfeccionar la fórmula en un aspecto que la práctica del aseguramiento agrario ha puesto de relieve. La finalidad del Fondo protege, desde su origen, la producción y la rentabilidad del productor; sin embargo, la experiencia operativa y los estudios de demanda disponibles muestran que el ingreso del productor puede verse severamente afectado sin que medie destrucción física de la producción: campañas con rendimientos plenos pueden resultar deficitarias cuando la comercialización se interrumpe o cuando situaciones excepcionales alteran el valor de lo producido, y esa incertidumbre del ingreso es uno de los factores que más encarece el acceso del pequeño productor al financiamiento formal. La experiencia internacional en seguros agrarios ha respondido a esta realidad con coberturas que protegen el ingreso del productor —combinando el rendimiento con el valor de la producción— y con coberturas complementarias frente a eventos que interrumpen la comercialización.

Por ello, al armonizar ambas leyes se propone precisar la cláusula de efectos de la finalidad aseguradora: mantener las categorías de eventos ya reconocidas —riesgos naturales, climáticos, biológicos y otras situaciones excepcionales, cualquiera sea su origen— y referir sus efectos, de manera completa, a la producción, la

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

comercialización, los ingresos y la rentabilidad del productor agrario. Con esa sola precisión, el Fondo queda habilitado para financiar o cofinanciar los mecanismos de aseguramiento que el desarrollo del mercado requiera —incluidas las coberturas de ingresos—, sin alterar la disciplina de su diseño: los mecanismos se ofrecen siempre a través del Sistema de Seguros regulado por la Ley N.° 26702, por empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; la incorporación de cada nueva cobertura requiere la aprobación previa del Consejo Directivo del FOGASA sobre la base de estudios técnicos y actuariales que acrediten su viabilidad y su prima, financiables con cargo al porcentaje destinado a estudios conforme al artículo 6 de la Ley N.° 29148; y la habilitación opera dentro de los recursos existentes del Fondo y de los aportes que este reciba, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

d) Acceso al mercado

d.1. Ley N.° 31071, Ley de Compras Estatales de Alimentos de Origen de la Agricultura Familiar

La agricultura familiar constituye un pilar estratégico para la seguridad alimentaria, la dinamización de las economías locales, la reducción de la pobreza rural y el desarrollo territorial del país. En ese contexto, la Ley N.° 31071, Ley de Compras Estatales de Alimentos de Origen de la Agricultura Familiar, estableció un régimen especial para promover la participación de los productores de la agricultura familiar en el abastecimiento de alimentos requeridos por los programas sociales y demás entidades públicas, posteriormente se amplió su ámbito de intervención con la Ley N.° 31782, Ley que modifica la Ley N.° 28890, ley que crea Sierra y Selva Exportadora, con la finalidad de modificar sus competencias, estructura, ámbito de intervención y denominación a Agromercado.

La finalidad de esta norma es generar un mercado estable para la agricultura familiar mediante la demanda pública de alimentos, contribuyendo simultáneamente a mejorar los ingresos de los pequeños productores, fortalecer la producción nacional y garantizar el abastecimiento de alimentos de calidad para la población beneficiaria de los programas públicos.

Asimismo, la implementación de la Marca de Certificación "Agricultura Familiar del Perú" constituye un instrumento complementario que permite identificar y diferenciar los productos provenientes de la agricultura familiar, fortaleciendo su posicionamiento y facilitando su reconocimiento en los procesos de contratación pública. Este régimen constituye un instrumento de política pública que conecta la demanda de las entidades y programas públicos con la producción de la agricultura familiar. A partir de 2024, las entidades comprendidas en la ley deben adquirir como mínimo el 30 % de sus requerimientos anuales de alimentos destinados al consumo humano a proveedores de la agricultura familiar, mediante los procedimientos y comités establecidos por la normativa especial.

Sin embargo, luego de más de cuatro años de vigencia de la Ley N.° 31071 y de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 012-2021-MIDAGRI, la experiencia de su implementación evidencia la existencia de limitaciones normativas y operativas que han impedido alcanzar los objetivos previstos por el legislador.

La evaluación de la aplicación de la Ley N.° 31071 permite identificar las siguientes dificultades:

a) Bajo nivel de implementación institucional

El mecanismo de adquisición mediante los Comités de Compra Agraria (COMPRAGRO) no ha sido implementado en un número significativo de municipalidades que ejecutan programas sociales y alimentarios, lo que ha limitado el acceso efectivo de los productores de la agricultura familiar al mercado estatal.

Asimismo, la experiencia demuestra que la conformación y funcionamiento de los COMPRAGRO supone procedimientos administrativos complejos que dificultan la ejecución oportuna de las compras públicas, especialmente en entidades con limitadas capacidades técnicas y administrativas.

b) Limitaciones en los programas sociales de alcance nacional

Los programas sociales que realizan adquisiciones de alimentos a nivel nacional requieren mecanismos de contratación más ágiles, flexibles y eficientes, compatibles con sus necesidades logísticas y operativas, sin afectar el objetivo de promover la participación de la agricultura familiar.

La regulación vigente no contempla alternativas suficientemente flexibles que permitan compatibilizar los principios de eficiencia de la contratación pública con el objetivo de inclusión económica de los pequeños productores.

c) Baja participación de la agricultura familiar en las compras públicas

Los resultados alcanzados evidencian una brecha significativa entre los objetivos de la política pública y su ejecución efectiva.

Durante el año 2025, el Programa de Complementación Alimentaria (PCA) contó con un presupuesto superior a S/ 1 100 millones; sin embargo, únicamente se adquirieron productos provenientes de la agricultura familiar por un monto de S/ 909 311,39, equivalente apenas al 0,082 % del presupuesto total destinado al programa.

Esta situación demuestra que el marco vigente no ha generado los incentivos suficientes para incorporar de manera efectiva a la agricultura familiar como proveedor del Estado.

d) Limitaciones en el uso de la Marca de Certificación Agricultura Familiar del Perú

Si bien la Marca de Certificación constituye una herramienta destinada a diferenciar e identificar los productos de la agricultura familiar, aún existe una baja adopción por parte de los productores, debido principalmente al desconocimiento de sus beneficios, la limitada difusión y la ausencia de incentivos concretos para su utilización dentro de los procesos de contratación pública.

e) Barreras sanitarias para el acceso al mercado público

Un número importante de productores de la agricultura familiar desarrolla su actividad de manera individual o en organizaciones con capacidades limitadas, lo que dificulta el cumplimiento de los estándares de inocuidad y de las certificaciones sanitarias exigidas para abastecer a los programas sociales.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Esta situación constituye una barrera de acceso que restringe su participación en las compras estatales, pese a contar con capacidad productiva y oferta disponible.

- **Objetivo de la regulación**

Optimizar el régimen de compras estatales de alimentos provenientes de la agricultura familiar, adecuándose a las necesidades actuales de los programas públicos y fortaleciendo la participación de los pequeños productores.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Aprobar disposiciones orientadas, entre otros aspectos, a:

• Simplificar y flexibilizar los mecanismos de adquisición de alimentos provenientes de la agricultura familiar, manteniendo los principios de transparencia, eficiencia y competencia propios de la contratación pública.
• Fortalecer y modernizar el funcionamiento de los mecanismos institucionales de compra, incorporando procedimientos diferenciados según la naturaleza y alcance de las entidades adquirentes.
• Promover el uso efectivo de la Marca de Certificación "Agricultura Familiar del Perú" como instrumento de diferenciación y reconocimiento de los productos de la agricultura familiar.
• Establecer mecanismos que faciliten el cumplimiento progresivo de los requisitos de inocuidad y calidad por parte de los productores de la agricultura familiar, favoreciendo su incorporación al mercado estatal.
• Incorporar incentivos para los productores de la agricultura familiar que acrediten buenas prácticas de gestión sostenible de los recursos hídricos, manejo adecuado de residuos sólidos, asociatividad y organización bajo modelos cooperativos, promoviendo una producción sostenible y competitiva.

El MIDAGRI constituyó mediante Resolución Ministerial N.° 0132-2026-MIDAGRI un grupo de trabajo sectorial encargado de identificar estas limitaciones, formular un plan de acción y proponer medidas destinadas a fortalecer la articulación entre la oferta de la agricultura familiar y la demanda pública.

En ese contexto, la intervención debe mejorar la eficiencia de los procedimientos, facilitar la participación efectiva de los productores, preservar la inocuidad y calidad de los alimentos y delimitar adecuadamente las competencias del MIDAGRI, el Ministerio de Economía y Finanzas, las entidades compradoras y los gobiernos subnacionales. Esta medida permitirá ampliar el mercado de los productores familiares, generar ingresos más estables, dinamizar las economías locales, reducir brechas territoriales y fortalecer el abastecimiento alimentario del Estado. Asimismo, contribuirá al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Agraria vinculados con la integración competitiva de los productores a los mercados.

1) Excepción de Procedimiento Adquisición: Para el cumplimiento de la adquisición de alimentos que no supere las 8 UIT, las Entidades podrán efectuar a través de sus procedimientos directos, será exceptuado la conformación de un COMPRAGRO.
2) Gradualidad en Inocuidad: Se propone una gradualidad de Certificados de Inocuidad, modificación del Decreto Supremo N.° 001-2023-MIDAGRI con relación a la clasificación de alimentos y la exigencia de certificado de buenas agrícolas menos exigente que la autorización sanitaria completa, se podría mejorar definiendo periodos

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

de carencia o asistencia técnica intensiva obligatoria antes de las convocatorias para asegurar que la oferta esté lista.
3) Incentivos a Gobiernos Locales: Se sugiere vincular el cumplimiento de esta ley con el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, otorgando recursos adicionales a las municipalidades que superen la cuota del 30% establecido en la ley.

Beneficios esperados

La aprobación de las medidas que se dicten en ejercicio de las facultades delegadas permitirá incrementar la participación efectiva de la agricultura familiar en las compras públicas, fortalecer la seguridad alimentaria, mejorar los ingresos de miles de pequeños productores, dinamizar las economías locales, promover prácticas de producción sostenible y optimizar el uso de los recursos públicos destinados a los programas sociales.

Asimismo, contribuirá al cumplimiento de los objetivos de desarrollo rural, inclusión económica y fortalecimiento de la agricultura familiar establecidos en las políticas nacionales del sector agrario, consolidando un sistema de compras públicas más eficiente, inclusivo y orientado al desarrollo territorial.

Los pequeños y medianos productores, especialmente los pertenecientes a la agricultura familiar, enfrentan dificultades para acceder y permanecer en mercados nacionales e internacionales. Estas dificultades no se originan únicamente en la distancia o en los costos de transporte, sino también en debilidades organizativas, productivas, empresariales y comerciales.

Por esa razón, AGROMERCADO propone sustituir la referencia aislada a "mercados" por la expresión "acceso y articulación a mercados". Esta última comprende un conjunto más amplio de acciones destinadas a fortalecer las capacidades de los productores para ingresar, permanecer y consolidarse en mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.

La articulación a mercados incluye la asociatividad, la organización empresarial, la agregación de valor, el acceso a información comercial, la identificación de compradores, el cumplimiento de estándares, la trazabilidad y la vinculación con cadenas de valor. También comprende mecanismos de promoción comercial como ruedas de negocio, ferias, pasantías, encuentros empresariales y misiones comerciales.

Uno de los principales obstáculos de los productores de la agricultura familiar para articularse al mercado, es acceder a las certificaciones requeridas por compradores, supermercados, agroindustrias y mercados de exportación. Los productores deben cumplir progresivamente estándares sanitarios, de inocuidad, calidad, sostenibilidad ambiental, trazabilidad y responsabilidad social.

Las organizaciones agrarias presentan dificultades para financiar auditorías, certificaciones y procesos de mantenimiento. También enfrentan una oferta insuficiente de asistencia técnica especializada y limitaciones para conocer y aplicar estándares como buenas prácticas agrícolas, producción orgánica, comercio justo y certificaciones de sostenibilidad.

En consecuencia, se requieren mecanismos que permitan al sector facilitar o cofinanciar, de acuerdo con criterios objetivos, los procesos de asistencia técnica,

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

auditoría, certificación, trazabilidad y fortalecimiento organizacional. Estas intervenciones permitirán mejorar la competitividad de los productores agrarios y mejorar las posibilidades de acceso y permanencia en mercados de mayor valor.

d.2 Financiamiento de certificaciones y aspectos logísticos para pasantías técnicas de organizaciones de la agricultura familiar

Los pequeños y medianos productores, especialmente los pertenecientes a la agricultura familiar, enfrentan dificultades para acceder y permanecer en mercados nacionales e internacionales. Estas dificultades no se originan únicamente en la distancia o en los costos de transporte, sino también en debilidades organizativas, productivas, empresariales y comerciales.

La articulación a mercados incluye la asociatividad, la organización empresarial, la agregación de valor, el acceso a información comercial, la identificación de compradores, el cumplimiento de estándares, la trazabilidad y la vinculación con cadenas de valor. También comprende mecanismos de promoción comercial como ruedas de negocio, ferias, pasantías, encuentros empresariales y misiones comerciales.

Certificaciones como medio para acceso a mercados especializados:

Uno de los principales obstáculos de los productores de la agricultura familiar para articularse al mercado, es acceder a las certificaciones requeridas por compradores, supermercados, agroindustrias y mercados de exportación. Los productores deben cumplir progresivamente estándares sanitarios, de inocuidad, calidad, sostenibilidad ambiental, trazabilidad y responsabilidad social.

Las organizaciones agrarias, muchas veces técnicamente preparadas, presentan dificultades para financiar auditorías, certificaciones y procesos de mantenimiento de estos documentos, para lo cual se requiere asistencia técnica especializada y limitaciones para conocer y aplicar estándares como buenas prácticas agrícolas, producción orgánica, comercio justo y certificaciones de sostenibilidad.

En consecuencia, se requieren mecanismos que permitan a AGROMERCADO financiar o cofinanciar, de acuerdo con criterios objetivos de elegibilidad, los procesos de asistencia técnica, auditoría, certificación, trazabilidad y fortalecimiento organizacional. Estas intervenciones permitirán mejorar la competitividad de los productores agrarios y mejorar las posibilidades de acceso y permanencia en mercados de mayor valor para sus productos.

Participación en pasantías técnicas como medida de mejora competitividad para el acceso a mercados nacionales e internacionales:

AGROMERCADO también ha identificado que muchos productores no pueden participar en ruedas de negocio, ferias, pasantías o misiones comerciales por restricciones económicas y logísticas. La asistencia técnica comercial debe comprender no solamente la capacitación teórica, sino también el acompañamiento logístico durante procesos reales de negociación y venta.

La participación de los productores agrarios en pasantías técnicas permite fortalecer sus capacidades y conocimientos prácticos mediante el intercambio de experiencias y la observación directa de modelos productivos exitosos. Asimismo, genera espacios

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

de networking y articulación comercial, facilitando el establecimiento de vínculos con otros productores, organizaciones, especialistas, empresas y potenciales aliados comerciales, que pueden traducirse posteriormente en oportunidades de cooperación, innovación y acceso a mercados.

Participación en pasantías técnicas como medida de mejora competitividad para el acceso a mercados nacionales e internacionales:

AGROMERCADO también ha identificado que muchos productores no pueden participar en ruedas de negocio, ferias, pasantías o misiones comerciales por restricciones económicas y logísticas. La asistencia técnica comercial debe comprender no solamente la capacitación teórica, sino también el acompañamiento logístico durante procesos reales de negociación y venta.

La participación de los productores agrarios en pasantías técnicas permite fortalecer sus capacidades y conocimientos prácticos mediante el intercambio de experiencias y la observación directa de modelos productivos exitosos. Asimismo, genera espacios de networking y articulación comercial, facilitando el establecimiento de vínculos con otros productores, organizaciones, especialistas, empresas y potenciales aliados comerciales, que pueden traducirse posteriormente en oportunidades de cooperación, innovación y acceso a mercados.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Necesidad de delegación:

AGROMERCADO cuenta con competencia para promover el fortalecimiento de capacidades, la certificación y la articulación comercial de los pequeños y medianos productores agrarios conforme a lo previsto en la Ley N.° 31872, Ley que modifica la Ley N.° 28890, Ley que crea Sierra y Selva Exportadora, con la finalidad de modificar sus competencias, estructura, ámbito de intervención y denominación a AGROMERCADO, pero presenta restricciones normativas para financiar determinados componentes indispensables de dichas intervenciones, como los aspectos logísticos de las pasantías y las auditorías externas para certificación, generándose una brecha entre las competencias legalmente asignadas y los instrumentos necesarios para hacerlas efectivas,

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Se propone que se autorice expresamente a AGROMERCADO para que como parte de sus competencias otorgadas en su mandato legal, destine recursos públicos al financiamiento o cofinanciamiento de certificaciones y aspectos logísticos asociados a la participación en pasantías técnicas de los productores agrarios con énfasis en la agricultura familiar, bajo criterios técnicos de elegibilidad, que permita facilitar el acceso y articulación a mercados nacionales y de exportación, medidas que se implementarían con los recursos y capacidades existentes de la AGROMERCADO y se efectuaría con cargo al presupuesto institucional, no comprometerá asignación de recursos presupuestales adicionales.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Beneficios esperados:

La implementación de las medidas propuestas permitirá fortalecer la ruta de intervención de AGROMERCADO, incorporando mecanismos que eliminen restricciones actualmente existentes para el fortalecimiento de capacidades y el acceso a mercados de mayor valor. En ese sentido, la propuesta no modifica las funciones sustantivas de la entidad, sino que amplía su capacidad operativa para

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

ejecutar de manera integral las intervenciones dirigidas a las organizaciones de la agricultura familiar.

Con la incorporación del financiamiento para gastos de desplazamiento y estadía en pasantías técnicas y comerciales, se garantizará la participación efectiva de productores previamente seleccionados dentro de las intervenciones institucionales, fortaleciendo el desarrollo de capacidades técnicas, empresariales y comerciales. Asimismo, la posibilidad de contratar auditorías externas permitirá culminar los procesos de certificación iniciados por las organizaciones agrarias, facilitando el acceso a mercados que demandan estándares verificables de calidad, inocuidad, sostenibilidad y trazabilidad.

Respecto el caso de las certificaciones, el efecto es especialmente gráfico, los productores agrarios de la agricultura familiar podrán acceder a mercado especializados y por lo tanto contar con diversas oportunidades comerciales, donde sus productos obtienen mayor rentabilidad y con ello AGROMERCADO cumplí con su mandato legal de articulación de mercado y dotación de valor agregado a los productos.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

  Ante la necesidad de modificar las normas con rango de ley previamente enunciadas, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa.

vii. Optimizar e implementar mecanismos para el fortalecimiento del empoderamiento de la mujer rural e indígena, que incluya asistencia técnica y subvenciones tales como incentivos, proyectos de reconversión y planes de emprendimiento, entendiéndose que es un mecanismo gracial, con la finalidad de fortalecer sus capacidades organizativas, productivas y comerciales, facilitar su acceso al financiamiento, innovación y mercados, promover la reposición de sus activos productivos y contribuir a la autonomía económica de las mujeres productoras agrarias y al desarrollo sostenible de sus territorios.

- **Diagnóstico del Problema Público**
  Empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres rurales e indígenas que participan en la actividad agraria

  La presente medida responde a la necesidad de fortalecer el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres rurales e indígenas que participan en la actividad agraria, quienes enfrentan brechas estructurales para acceder a recursos productivos, financiamiento, asistencia técnica, innovación y mercados. Estas limitaciones restringen sus oportunidades de desarrollo y dificultan la consolidación de iniciativas productivas sostenibles.

  En este contexto, resulta necesario que el Estado cuente con mecanismos que permitan fortalecer las capacidades organizativas, productivas y comerciales de las mujeres productoras agrarias, promoviendo su organización y facilitando su acceso a oportunidades de desarrollo. La acción colectiva constituye una herramienta fundamental para mejorar su capacidad de negociación, generar economías de escala, acceder a servicios y financiamiento, incorporar innovación y tecnología, y lograr una mejor articulación con los mercados.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La propuesta se sustenta en el marco de competencias del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y se encuentra alineada con la Política Nacional Agraria 2021-2030, que orienta la intervención del Estado al fortalecimiento de los productores agrarios y a la mejora de su acceso a servicios, financiamiento, innovación y mercados.

Asimismo, guarda concordancia con la Ley N.º 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas, que reconoce la necesidad de generar condiciones para fortalecer sus capacidades y promover su participación económica.

- **Objetivo de la regulación**

  Busca que el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas se traduzca en resultados concretos de autonomía económica, promoviendo que puedan participar en mejores condiciones en las cadenas productivas y comerciales y fortalecer su capacidad de decisión sobre sus actividades económicas y recursos productivos.

  permitiendo consolidar una intervención pública orientada a fortalecer las capacidades, promover oportunidades y generar condiciones para que las mujeres productoras agrarias sean protagonistas de su propio desarrollo económico y del desarrollo sostenible de sus territorios, contribuyendo al cierre de brechas y a la igualdad de oportunidades en el ámbito rural.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Optimizar e implementar mecanismos de simplificación, asistencia técnica y subvenciones, orientados a fortalecer las capacidades de las mujeres productoras agrarias y de sus organizaciones, facilitando su acceso a financiamiento, innovación y mercados. Estos mecanismos permitirán reducir barreras de acceso y mejorar las condiciones para el desarrollo y sostenibilidad de sus actividades productivas.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

  Ante la necesidad de modificar las normas con rango de ley previamente enunciadas, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa.

viii. **Modificar la Ley N.° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de optimizar el saneamiento físico-legal, formalización y titulación de predios rurales y tierras eriazas habilitadas con fines agropecuarios; la rectificación, georreferenciación y solución de superposiciones; y, la consolidación, actualización e interoperabilidad del Catastro Rural Nacional; preservando la rectoría del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y del Sistema Catastral Rural.**

- **Diagnóstico del problema Público**

  La persistente informalidad de la propiedad rural constituye una barrera estructural para la inversión, el acceso al crédito y la seguridad jurídica, afectando la ejecución de políticas agrarias y la capacidad del Estado para promover el desarrollo productivo. Una proporción significativa de predios rústicos carece de títulos inscritos o presenta discrepancias entre la realidad física y la información registral, lo que genera inseguridad jurídica y limita la eficacia de los procedimientos de saneamiento y

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

formalización a cargo de los gobiernos regionales. Esta situación se agrava por la fragmentación y falta de interoperabilidad entre los catastros rurales, municipales, forestales y registrales, que ocasiona superposición de derechos y duplicidad de bases gráficas. En este contexto, el Catastro Rural Nacional, bajo la rectoría del MIDAGRI, se configura como el eje técnico-normativo indispensable para consolidar un sistema único, interoperable y confiable de información territorial agraria, garantizando la coherencia entre la realidad física y la registral, fortaleciendo la predictibilidad de los procedimientos y asegurando la transparencia y eficiencia de la descentralización en materia de formalización de la propiedad rural.

- **Objetivo de la regulación**

  - Establecer plazos especiales máximos diferenciados y materialmente cumplibles en expedientes calificados técnicamente como de alta complejidad, garantizando predictibilidad y evitando resoluciones denegatorias preventivas.

  - Estandarizar los flujos operativos a nivel nacional mediante la obligatoriedad de instrumentos técnicos emitidos por el MIDAGRI (como ente rector) para erradicar la asimetría procedimental subnacional.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  - Fortalecer la Ley N.° 31145, Ley de Saneamiento Físico Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, mediante la actualización de su marco normativo para optimizar los procedimientos de saneamiento, formalización y titulación de predios rurales y tierras eriazas habilitadas con fines agropecuarios, asegurando mayor eficiencia, transparencia y predictibilidad.

  - Sincerar los plazos de atención de los procedimientos administrativos y servicios catastrales, estableciendo plazos máximos diferenciados y materialmente cumplibles para los casos de alta complejidad técnica, jurídica o territorial, de modo que reflejen la realidad operativa de los gobiernos regionales y garanticen la seguridad jurídica sin generar demoras injustificadas.

  - Definir criterios objetivos de alta complejidad mediante reglamento, considerando la intervención de entidades externas, inspecciones de campo, superposiciones catastrales y derechos de terceros, para asegurar una aplicación uniforme y verificable en todo el territorio nacional.

  - Modernizar y consolidar el Catastro Rural Nacional como sistema único de información territorial agraria bajo la rectoría del MIDAGRI, garantizando su interoperabilidad con la SUNARP, el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial, los catastros municipales, forestales y otros, evitando duplicidades y superposiciones de derechos.

  - Asegurar la aplicación garantista de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, preservando los principios de legalidad, debido procedimiento y favorabilidad para los administrados, sin generar nuevas cargas, requisitos ni costos de cumplimiento.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La intervención requiere norma con rango de ley porque la Ley N.° 31145, Ley de Saneamiento Físico Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, regula procedimientos administrativos sujetos al plazo máximo general de treinta (30) días hábiles previsto en el artículo 39 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Solo una con rango de ley puede establecer plazos especiales debido a la complejidad técnica y jurídica de la materia. La delegación permitirá al Poder Ejecutivo sincerar los plazos de atención, adecuándolos a la realidad operativa de los gobiernos regionales y garantizando su cumplimiento material sin afectar derechos ni garantías de los administrados. Asimismo, se requiere rango de ley para fortalecer la rectoría técnica del MIDAGRI sobre el Catastro Rural Nacional, consolidando su interoperabilidad con los sistemas catastrales y registrales del país, evitando duplicidades normativas. La norma habilitante permitirá uniformar criterios, asegurar predictibilidad y dotar de seguridad jurídica al proceso de formalización de la propiedad rural, preservando la descentralización y la especialidad del régimen agrario.

Leyes para modificar:

- Ley N.º 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales.

ix. Fortalecer la adaptación y resiliencia climática, la prevención y reducción del riesgo y la protección de productores frente a eventos adversos, incluyendo seguros y compensaciones objetivas.

Adaptación climática y protección frente a eventos adversos

- **Diagnóstico del problema Público**

El sector agrario y de riego presenta una elevada exposición a sequías, inundaciones, heladas, friajes, granizadas, incendios forestales y otros eventos climáticos. Estos fenómenos afectan cultivos, crianzas, infraestructura productiva, recursos forestales y medios de vida, especialmente en territorios con altos niveles de pobreza y limitada capacidad de recuperación.

El cambio climático también modifica la distribución de plagas y enfermedades, incrementa la incertidumbre sobre los calendarios agrícolas y reduce la disponibilidad de agua en determinadas zonas. La respuesta requiere integrar información climática, seguros agrarios, innovación, asistencia técnica, infraestructura, manejo de recursos naturales y mecanismos de financiamiento.

- **Objetivo de la regulación**

Fortalecer las medidas de adaptación y resiliencia climática del sector agrario y de riego, así como los instrumentos de prevención, reducción del riesgo, preparación, respuesta y recuperación frente a eventos adversos. Estas medidas deben coordinarse con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y respetar las competencias de los gobiernos regionales y locales.

La adaptación climática no debe ser tratada como un componente aislado. Debe incorporarse transversalmente en la innovación, las inversiones forestales, la

mecanización, la extensión, los sistemas de información, los seguros, el financiamiento y la planificación productiva.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

  Ante la necesidad de regular normas con rango de ley, se evidencia la justificación en atención a la jerarquía normativa.

  Mecanización, tecnificación, reposición de activos e infraestructura complementaria

- **Diagnóstico del problema Público**

  Las brechas de productividad no pueden cerrarse únicamente mediante la compra de maquinaria. El acceso efectivo requiere equipos adecuados a la escala, pendiente, tipo de suelo, cultivo o crianza; operadores capacitados; servicios de mantenimiento y repuestos; infraestructura para almacenamiento, resguardo, carga, energía y conectividad; y modelos de gestión que aseguren utilización suficiente durante la vida útil.

  La reforma debe habilitar mecanismos de adquisición, cofinanciamiento, donación, adjudicación, transferencia, cesión en uso, arrendamiento, arrendamiento financiero, servicios de maquinaria y otras modalidades. La selección debe sustentarse en demanda, análisis de costo total, intensidad de uso, capacidad de pago y mantenimiento, beneficio colectivo y compatibilidad técnica, evitando entregas de equipos sin soporte o duplicación de activos.

  La infraestructura complementaria para operación y mantenimiento puede comprender talleres, almacenes, cobertizos, centros de servicios, puntos de energía y conectividad y equipamiento de seguridad, siempre que sea indispensable para el funcionamiento del activo principal y se sujete al sistema de inversión pública o al régimen patrimonial que corresponda.

  El Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS) propone incorporar la reposición de activos productivos afectados por eventos climáticos adversos. Esta intervención debe diferenciarse de la indemnización de seguros y de la atención humanitaria; requiere declaración o verificación objetiva del daño, padrón de beneficiarios, criterios de vulnerabilidad y viabilidad productiva, cofinanciamiento cuando corresponda, trazabilidad de la entrega y prohibición de doble beneficio, según corresponda.

  AGROIDEAS puede canalizar planes de negocio de reactivación productiva, pero cualquier ampliación de su ámbito debe respetar su finalidad, contar con recursos adicionales identificados y coordinarse con FOGASA, gobiernos regionales, programas de emergencia y mecanismos de protección social. La medida debe promover acumulación sostenible de activos y capacidades, no solo reposición física.

  Las intervenciones de AGROIDEAS son de naturaleza gracial, mediante el cual, el administrado puede solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad o a su libre apreciación, o prestación de un servicio cuando no cuente con otro título legal o específico que permita exigir como una petición de interés particular. Este derecho se agota con su ejercicio en la vía administrativa. Es

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

decir, con la decisión adoptada por la autoridad competente. No procede recurso impugnativo alguno con lo que se evita que un procedimiento para otorgar incentivos o subvenciones, para cofinanciar planes de negocio, proyectos de reconversión productiva o de subvención a la mujer agraria rural e indígena, se dilate en el tiempo con el riesgo de perder los montos de cofinanciamiento del ejercicio presupuestal correspondiente. La intervención de AGROIDEAS a través del cofinanciamiento de planes de negocio, proyectos de reconversión agropecuaria y planes de emprendimiento de la mujer rural cuenta con un periodo finito entre 1 hasta 3 años y sujeto a la disponibilidad de recursos presupuestales asignados en cada ejercicio fiscal. Las organizaciones agrarias acceden por única vez a los incentivos del Programa.

La evaluación de impacto de AGROIDEAS realizada por el FIDA en 2023, citada en el aporte, recomienda fortalecer información de mercados, producción, manejo postcosecha, control de calidad, infraestructura, valor agregado, procesamiento, alianzas privadas, enlaces comerciales y reducción de intermediación. Estas recomendaciones respaldan un rediseño integral del servicio y no únicamente una ampliación del catálogo de activos financiables.

- **Objetivo de la regulación**

  Establecer inventarios interoperables, registro de titularidad y condición de uso, seguimiento georreferenciado, seguros cuando resulten costo-eficientes, indicadores de utilización y productividad y mecanismos de reversión o recuperación ante abandono, transferencia indebida o incumplimiento.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Se pretende modificar el Decreto Legislativo N.º 997, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, en el extremo referido a la creación del ANA, y la Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

  Ante la necesidad de modificar las normas con rango de ley previamente enunciadas, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa.

3. **Fortalecer la investigación, transferencia tecnológica e innovación, así como la extensión agraria, asistencia técnica, mecanización y tecnificación agraria, incluyendo:**

   i. **Modificar el Decreto Legislativo N.° 1060, Decreto Legislativo que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria, para incorporar la definición de innovación agraria, actualizar integrantes y competencias del Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA), fortalecer la rectoría del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) y reconocer las Comisiones Técnicas Regionales y Agendas Regionales de Innovación Agraria.**

- **Diagnóstico del problema Público**

El Decreto Legislativo N.° 1060, que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA), fue aprobado en el año 2008 y constituye el principal marco normativo de la innovación agraria en el país. No obstante, desde su entrada en vigencia se han producido importantes cambios en la organización del Estado, como la consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACTI), la aprobación de nuevas políticas nacionales en materia de ciencia, tecnología, innovación, competitividad y gestión del conocimiento, así como la evolución institucional del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) como Organismo Técnico Especializado del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). Pese a ello, el Decreto Legislativo N.° 1060 no ha sido actualizado para armonizarse con este nuevo contexto institucional, limitando el ejercicio de la rectoría del INIA y la gobernanza del Sistema Nacional de Innovación Agraria.

Esta situación resulta particularmente relevante considerando las brechas que presenta el sector agrario en materia de innovación y transferencia tecnológica. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2025, el 96,9 % de los productores agrarios no recibió asistencia técnica, el 93,5 % no accedió a capacitación durante el último año y el 92,5 % no pertenece a ninguna organización de productores, condiciones que restringen la difusión del conocimiento, la transferencia tecnológica y la adopción de innovaciones. Asimismo, aproximadamente el 97 % de las unidades agropecuarias corresponden a la agricultura familiar, segmento que enfrenta mayores dificultades para acceder a servicios de investigación, innovación, extensión y desarrollo tecnológico. Estas cifras evidencian la necesidad de contar con un Sistema Nacional de Innovación Agraria moderno, articulado y con mecanismos institucionales capaces de acercar la innovación a los territorios y fortalecer la competitividad del sector.

Sin embargo, el marco normativo vigente no desarrolla una definición integral de innovación agraria armonizada con las políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación, lo que genera interpretaciones heterogéneas sobre el alcance del Sistema Nacional de Innovación Agraria y dificulta delimitar con precisión el ámbito material sobre el cual el INIA ejerce su rectoría. En consecuencia, la regulación vigente no comprende expresamente componentes actualmente esenciales de la innovación agraria, como el desarrollo tecnológico, la validación, la transferencia tecnológica, la extensión agraria, la asistencia técnica, la adopción tecnológica, la transformación digital y la generación de nuevos productos, procesos, servicios y modelos organizacionales, desde una perspectiva actualizada.

Asimismo, la composición actual del SNIA no refleja la evolución de la institucionalidad pública ni incorpora adecuadamente a los sectores estratégicos y actores vinculados con la innovación agraria. En particular, la ausencia de entidades como el Ministerio de la Producción y el Ministerio del Ambiente limita la articulación entre la innovación agraria, la transformación productiva, la generación de valor agregado, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia climática, aspectos que constituyen factores determinantes para incrementar la competitividad del sector agrario y responder a los desafíos actuales del desarrollo sostenible.

Del mismo modo, la regulación vigente mantiene una estructura institucional que no reconoce mecanismos permanentes de articulación territorial que vienen funcionando desde el año 2018, como las Comisiones Técnicas Regionales de Innovación Agraria (CTRIA) y las Agendas Regionales de Innovación Agraria, implementadas mediante actos administrativos del INIA y del entonces Ministerio de Agricultura y Riego, hoy MIDAGRI. Si bien estos espacios han permitido articular a los gobiernos regionales, universidades, centros de investigación, organizaciones de productores y demás

actores del sistema, su ausencia en la norma con rango de ley limita su estabilidad institucional y reduce la capacidad del SNIA para canalizar de manera permanente las demandas de innovación provenientes de las distintas realidades agroecológicas, productivas y socioeconómicas del país.

Finalmente, la actual denominación de la Comisión Nacional para la Innovación y Capacitación en el Agro (CÓNICA) responde a un enfoque centrado principalmente en la capacitación y no refleja adecuadamente la finalidad estratégica del Sistema Nacional de Innovación Agraria, orientada al fortalecimiento de la innovación y la competitividad del sector agrario; debiendo actualizarla a Comisión Nacional para la Innovación y Competitividad en el Agro.

En el marco de las modificatorias propuestas, es necesario delimitar con precisión las competencias del INIA respecto del ámbito funcional del SNIA. El INIA, en su condición de Organismo Público Ejecutor adscrito al MIDAGRI y ente rector del SNIA, constituye la autoridad técnico-normativa en materia de innovación agraria y, como tal, le corresponde establecer normas y procedimientos dentro de dicho ámbito, conducir y coordinar la operación técnica del Sistema y velar por su adecuado funcionamiento, además de ejercer las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye directamente en materia de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, asistencia técnica, conservación de recursos genéticos y demás materias de su competencia. El SNIA, por su parte, no constituye una entidad ejecutora ni sustituye las competencias de las instituciones que lo integran, sino que constituye el marco de articulación de los actores públicos y privados que participan en los procesos de innovación agraria. En tal sentido, la rectoría del INIA debe circunscribirse al ámbito de la innovación agraria y ejercerse sin menoscabar las competencias legalmente atribuidas al MIDAGRI, a los demás sectores, a los gobiernos regionales y locales y a las entidades integrantes del Sistema, así como en articulación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACTI).

En consecuencia, resulta necesario actualizar el Decreto Legislativo N.° 1060 para adecuarlo al marco institucional vigente, fortalecer la rectoría del INIA, modernizar la gobernanza del SNIA y consolidar mecanismos permanentes de coordinación nacional y territorial que permitan mejorar la investigación, la innovación, la transferencia tecnológica y la competitividad del sector agrario.

- **Objetivo de la regulación**

El objetivo de la propuesta normativa es actualizar y fortalecer el marco jurídico del Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA), regulado por el Decreto Legislativo N° 1060, a fin de adecuarlo a las necesidades actuales de la innovación agraria y a la institucionalidad vigente.

Para tal efecto, se propone incorporar lo siguiente:

i) Una definición de innovación agraria articulada con el marco nacional de ciencia, tecnología e innovación;
ii) Actualizar los integrantes y competencias del SNIA;
iii) Fortalecer la rectoría del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) como Ente Rector y autoridad técnico-normativa del Sistema; y
iv) Reconocer las Comisiones Técnicas Regionales de Innovación Agraria (CTRIA) y las Agendas Regionales de Innovación Agraria como

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

mecanismos e instrumentos para fortalecer la articulación territorial de la innovación agraria.

Con esta intervención se busca fortalecer la gobernanza del SNIA y mejorar la articulación y coordinación entre los actores públicos, privados y académicos que participan en las actividades de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y transferencia tecnológica en materia agraria, contribuyendo a una respuesta más articulada a las necesidades y prioridades del sector agrario a nivel nacional y regional.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

i) Incorporar una definición de innovación agraria, articulada con el marco nacional de ciencia, tecnología e innovación y con las políticas nacionales vigentes, a fin de establecer un concepto común que oriente la actuación de los integrantes del Sistema Nacional de Innovación Agraria.

ii) Actualizar la composición, roles y competencias de los integrantes del Sistema Nacional de Innovación Agraria, considerando la institucionalidad vigente y la participación de los actores públicos, privados, académicos y de productores vinculados con la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica en materia agraria, con la finalidad de fortalecer la articulación y coordinación del Sistema.

iii) Actualizar la regulación de la Comisión Nacional para la Innovación y Capacitación en el Agro (CONICA), incluyendo, de corresponder, su denominación, composición y funciones, a fin de adecuarla a la evolución del Sistema Nacional de Innovación Agraria y fortalecer su contribución a la orientación, articulación y seguimiento de las políticas y acciones de innovación agraria.

iv) Reconocer a las Comisiones Técnicas Regionales de Innovación Agraria (CTRIA) como mecanismos permanentes de articulación territorial del Sistema Nacional de Innovación Agraria, orientados a facilitar la coordinación entre los actores regionales y la articulación de las prioridades regionales con las políticas y estrategias nacionales de innovación agraria.

v) Reconocer las Agendas Regionales de Innovación Agraria como instrumentos de planificación y articulación territorial que permitan identificar y priorizar las necesidades y demandas de innovación de los territorios y vincularlas con las políticas, estrategias, programas y proyectos de innovación agraria de alcance nacional y regional.

vi) Fortalecer las competencias del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) como Ente Rector y autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Innovación Agraria, precisando sus atribuciones para conducir, coordinar, articular, supervisar y orientar el funcionamiento del Sistema, así como para promover la gestión, intercambio, articulación e interoperabilidad de la información y el conocimiento generado en materia de innovación agraria.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La intervención propuesta requiere una norma con rango de ley debido a que implica la modificación del Decreto Legislativo Nº 1060, Decreto Legislativo que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria, norma con rango de ley que establece el marco jurídico del Sistema, incluyendo su conformación, articulación, objetivos, funciones y la rectoría del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA).

En ese sentido, las modificaciones propuestas comprenden la incorporación de una definición de innovación agraria; la actualización de los integrantes y competencias del Sistema Nacional de Innovación Agraria; el fortalecimiento de la rectoría del INIA como Ente Rector y autoridad técnico-normativa del Sistema; así como el reconocimiento de las Comisiones Técnicas Regionales de Innovación Agraria y de las Agendas Regionales de Innovación Agraria. Al incidir estas materias en disposiciones contenidas en una norma con rango de ley, su modificación requiere ser efectuada mediante otra norma de igual rango.

Por ello, resulta necesario que el Congreso de la República otorgue facultades legislativas al Poder Ejecutivo, conforme al artículo 104 de la Constitución Política del Perú, para modificar el Decreto Legislativo Nº 1060 dentro de la materia específica objeto de delegación y durante el plazo que establezca la ley autoritativa.

Asimismo, las modificaciones propuestas inciden en aspectos esenciales para el funcionamiento y gobernanza del Sistema Nacional de Innovación Agraria, en particular, en la delimitación de su ámbito conceptual, la actualización de los actores que lo integran y de sus competencias, el fortalecimiento de la conducción técnico-normativa del INIA y la incorporación de mecanismos e instrumentos de articulación territorial. En conjunto, estas medidas permitirán actualizar el marco jurídico del SNIA, fortalecer su gobernanza y mejorar la articulación entre los actores nacionales y regionales vinculados con la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica en materia agraria.

La intervención permitirá, además, fortalecer la articulación del SNIA con el marco nacional de ciencia, tecnología e innovación y con las políticas nacionales vinculadas al desarrollo agrario, la competitividad y la innovación, contribuyendo a una mayor coordinación de las prioridades y acciones de innovación agraria a nivel nacional y territorial.

- **Implementación de la norma y efectos presupuestales**

La implementación de las modificaciones propuestas al Decreto Legislativo N.° 1060 se realizará de manera progresiva, en el marco de las competencias, estructuras organizacionales e instrumentos de gestión vigentes de las entidades que integran el Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA), sin que ello implique, por sí mismo, la creación de nuevas estructuras orgánicas o administrativas.

Para tal efecto, corresponderá al INIA, en su calidad de ente rector del SNIA, impulsar la adecuación de las disposiciones reglamentarias, instrumentos de gestión y mecanismos de coordinación necesarios para aplicar la definición actualizada de innovación agraria; precisar la participación y responsabilidades de los integrantes del Sistema; adecuar la denominación, composición y funcionamiento de la Comisión Nacional correspondiente; y establecer los mecanismos operativos para el funcionamiento permanente de las Comisiones Técnicas Regionales de Innovación Agraria (CTRIA) y la formulación, actualización y seguimiento de las Agendas Regionales de Innovación Agraria.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BONDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA T.

Asimismo, se desarrollarán los mecanismos de coordinación interinstitucional y territorial necesarios para fortalecer la conducción y articulación del SNIA, así como las disposiciones técnicas y operativas requeridas para la gestión, intercambio e interoperabilidad del conocimiento agrario, respetando las competencias propias de las entidades integrantes del Sistema y su articulación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Las modificaciones propuestas al Decreto Legislativo N.° 1060 son de naturaleza normativa, organizacional y de articulación institucional, por lo que no generan gastos adicionales al Tesoro Público ni requieren habilitaciones, transferencias financieras o asignaciones presupuestarias adicionales con rango de ley. Su implementación se efectuará con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al erario nacional. En consecuencia, la propuesta no contiene disposiciones de naturaleza presupuestaria que requieran habilitación legal específica.

ii. Regular el régimen jurídico de los bienes y servicios derivados de las actividades de investigación e innovación del INIA, su administración, registro, trazabilidad, disposición, comercialización y destino de recursos; los servicios exclusivos y no exclusivos; y, sus potestades de fiscalización y sanción.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Diagnóstico del problema Público**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

El Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), en el ejercicio de sus funciones de investigación, desarrollo tecnológico, innovación, validación, producción experimental, conservación de recursos genéticos y transferencia tecnológica, genera bienes, materiales, productos y resultados de investigación, así como presta servicios vinculados con el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, el Decreto Legislativo Nº 1060 no contiene un régimen jurídico integral que atienda las particularidades de dichos bienes, servicios y resultados, en aspectos tales como su administración, registro, trazabilidad, disposición, comercialización y destino de los recursos que se obtengan de su aprovechamiento.

Esta insuficiencia normativa dificulta establecer reglas específicas para la gestión y aprovechamiento de bienes y resultados que presentan características científicas, biológicas, tecnológicas y productivas particulares, y limita la posibilidad de articular adecuadamente su utilización y comercialización con los objetivos institucionales de investigación, innovación, conservación de recursos genéticos y transferencia tecnológica.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Asimismo, el marco jurídico vigente no establece de manera integral el régimen aplicable a los servicios que el INIA presta en ejercicio de sus competencias, diferenciando aquellos que son prestados en exclusividad de aquellos que pueden ser prestados en condiciones de no exclusividad. Esta situación dificulta determinar con claridad el régimen jurídico aplicable a dichos servicios y su articulación con los instrumentos de gestión institucional, entre ellos el Texto Único de Procedimientos Administrativos.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

De igual manera, se advierte la necesidad de fortalecer el sustento legal de las potestades de fiscalización y sanción vinculadas con las materias de competencia del INIA. En particular, resulta necesario contar con una regulación de rango legal que

establezca los elementos esenciales que permitan ejercer dichas potestades con observancia de los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad y debido procedimiento.

En consecuencia, el problema público se manifiesta en la existencia de un marco jurídico insuficiente y fragmentado para la gestión de los bienes y resultados de investigación, la prestación de servicios y el ejercicio de las potestades de fiscalización y sanción vinculadas con las competencias del INIA, lo que limita su adecuado aprovechamiento y genera riesgos de inseguridad jurídica en su administración y control.

- **Objetivo de la regulación**

Establecer un marco jurídico integral que permita al INIA gestionar adecuadamente los bienes y resultados derivados de sus actividades de investigación e innovación, regular los servicios que presta en condiciones de exclusividad y no exclusividad, y ejercer sus potestades de fiscalización y sanción con habilitación legal suficiente, contribuyendo al aprovechamiento de los resultados de investigación, al fortalecimiento de las actividades de innovación y transferencia tecnológica y a una mayor seguridad jurídica para los administrados.

Desde el punto de vista presupuestario, la implementación de las disposiciones que se deriven de la propuesta normativa no requiere la asignación de recursos presupuestales adicionales, toda vez que las acciones correspondientes serán atendidas con cargo al presupuesto institucional del Pliego 163: INIA, dentro de los créditos presupuestarios aprobados para el cumplimiento de sus funciones.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Considerando que las situaciones identificadas se encuentran vinculadas con el marco jurídico que regula las competencias del INIA y el Sistema Nacional de Innovación Agraria, se propone como alternativa de solución la modificación del Decreto Legislativo Nº 1060, a través de las siguientes medidas:

i) Establecer un régimen jurídico para los bienes y resultados derivados de las actividades de investigación e innovación del INIA, comprendiendo, según corresponda, los bienes, materiales, productos y subproductos generados en actividades de investigación, desarrollo tecnológico, innovación, validación, producción experimental y conservación de recursos genéticos, así como las reglas aplicables a su administración, registro, control, trazabilidad, disposición y comercialización.

ii) Establecer las reglas para la disposición y comercialización de los bienes y resultados de investigación del INIA y el destino de los recursos obtenidos, de manera que su aprovechamiento contribuya al cumplimiento de las finalidades institucionales vinculadas con la investigación, innovación, conservación de recursos genéticos, desarrollo tecnológico y transferencia tecnológica, de conformidad con la normativa aplicable.

iii) Establecer el régimen jurídico de los servicios que presta el INIA en ejercicio de sus competencias, diferenciando los servicios prestados en exclusividad

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

de aquellos prestados en condiciones de no exclusividad, precisando sus características y las condiciones para su prestación, en concordancia con el marco jurídico aplicable a los servicios públicos y a los procedimientos administrativos.

iv) Fortalecer la habilitación legal para el ejercicio de las potestades de fiscalización y sanción del INIA, estableciendo los elementos esenciales relativos al ámbito de fiscalización, las facultades de los órganos fiscalizadores, las obligaciones de los administrados, las medidas administrativas y las infracciones y sanciones aplicables, con sujeción a los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad y debido procedimiento, dejando al desarrollo reglamentario los aspectos procedimentales.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con Rango de Ley**

La intervención propuesta requiere una norma con rango de ley debido a que implica modificar el Decreto Legislativo Nº 1060, norma con rango de ley que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria y establece las competencias del INIA como Ente Rector del Sistema.

Las medidas propuestas comprenden el establecimiento de un régimen jurídico para determinados bienes y resultados derivados de las actividades de investigación e innovación del INIA, las reglas aplicables a su disposición y comercialización, el régimen de los servicios prestados en exclusividad y no exclusividad, así como el fortalecimiento de las potestades de fiscalización y sanción del INIA. Por su naturaleza, estas materias requieren de una habilitación legal suficiente y no pueden ser establecidas únicamente mediante normas reglamentarias o instrumentos de gestión institucional, tal como se encuentra establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

En particular, las potestades de fiscalización y sanción requieren una regulación con rango de ley que establezca los elementos esenciales de su ejercicio, en observancia de los principios de legalidad y tipicidad, correspondiendo al reglamento desarrollar los aspectos procedimentales y operativos.

Asimismo, el establecimiento de reglas sobre la administración, disposición y comercialización de bienes y resultados derivados de las actividades de investigación e innovación del INIA requiere una habilitación legal expresa que permita definir su régimen jurídico y las condiciones para su aprovechamiento, en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente.

Por tanto, resulta necesario que el Congreso de la República otorgue al Poder Ejecutivo facultades legislativas, dentro de la materia específica y por el plazo que determine la ley autoritativa, para modificar el Decreto Legislativo N.º 1060 y establecer el marco jurídico necesario para la adecuada gestión de los bienes y servicios derivados de las actividades de investigación e innovación del INIA y el ejercicio de sus potestades de fiscalización y sanción.

- **Implementación de la norma y efectos presupuestales**

La implementación de las modificaciones propuestas al Decreto Legislativo N.° 1060 se realizará de manera progresiva, en el marco de la estructura organizacional y competencias vigentes del INIA, y estará orientada a desarrollar los instrumentos

normativos, administrativos y de gestión necesarios para hacer efectivas las nuevas disposiciones, sin que ello implique, por sí mismo, la creación de nuevas estructuras orgánicas o administrativas.

Para tal efecto, corresponderá efectuar, según la naturaleza de cada materia, el desarrollo y adecuación reglamentaria y de los instrumentos internos necesarios para: i) regular la administración, registro, control, trazabilidad, disposición y comercialización de los bienes y subproductos derivados de las actividades de investigación, innovación, producción experimental y conservación; ii) establecer los mecanismos para la gestión y destino de los recursos obtenidos conforme a la habilitación legal prevista; iii) adecuar los instrumentos de gestión correspondientes para la prestación de servicios en exclusividad vinculados con la protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales, incluyendo su incorporación en el Texto Único de Procedimientos Administrativos cuando corresponda; y iv) desarrollar el marco procedimental para el ejercicio de las potestades de fiscalización y sanción atribuidas al INIA.

Estas medidas serán implementadas por los órganos competentes del INIA, en coordinación, cuando corresponda, con el MIDAGRI y las demás entidades competentes, respetando sus respectivos ámbitos funcionales.

Las modificaciones propuestas al Decreto Legislativo N.° 1060 son de naturaleza normativa, organizacional y de articulación institucional, por lo que no generan gastos adicionales al Tesoro Público ni requieren habilitaciones, transferencias financieras o asignaciones presupuestarias adicionales con rango de ley. Su implementación se efectuará con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al erario nacional. En consecuencia, la propuesta no contiene disposiciones de naturaleza presupuestaria que requieran habilitación legal específica.

iii. Crear o adecuar centros, redes e instrumentos especializados en adopción, transferencia y extensión, agregación de valor y servicios tecnológicos, articulados en el marco del SNIA y con las entidades y sistemas existentes.

- **Diagnóstico del problema Público**

El desarrollo de la innovación agraria requiere mecanismos que permitan articular de manera permanente las capacidades y servicios de los integrantes del Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA), particularmente en materia de adopción, transferencia y extensión de tecnologías, agregación de valor y prestación de servicios tecnológicos. Si bien el Decreto Legislativo Nº 1060 establece mecanismos generales de articulación del SNIA y atribuye al Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), como Ente Rector, funciones de coordinación y organización del Sistema, no contempla un marco específico para la creación o adecuación de centros, redes e instrumentos especializados que permitan desarrollar dichas funciones de manera articulada y sostenible.

Esta insuficiencia normativa limita la posibilidad de consolidar mecanismos permanentes de articulación entre las entidades públicas, universidades, centros de investigación, empresas, gobiernos regionales, organizaciones de productores y demás actores vinculados con la innovación agraria. Como consecuencia, las capacidades, infraestructura, conocimientos y servicios tecnológicos disponibles pueden desarrollarse de manera fragmentada, dificultando su articulación con las

necesidades de los productores y con las prioridades de innovación agraria a nivel nacional y territorial.

Asimismo, el marco vigente no establece expresamente un instrumento nacional que permita integrar y gestionar información relevante para la articulación de las capacidades y servicios del SNIA, tales como información sobre tecnologías disponibles para transferencia y adopción, capacidades e infraestructura tecnológica, servicios especializados y demandas de innovación agraria. Esta situación dificulta contar con información articulada para orientar la toma de decisiones, la identificación de capacidades disponibles y la vinculación entre la oferta y la demanda de innovación agraria.

En consecuencia, el problema público se manifiesta en la insuficiencia de centros, redes e instrumentos especializados, articulados en el marco del SNIA, que permitan organizar y conectar de manera permanente las capacidades y servicios orientados a la adopción, transferencia y extensión tecnológica, la agregación de valor y la prestación de servicios tecnológicos en el sector agrario.

- **Objetivo de la regulación**

Establecer el marco jurídico que permita crear o adecuar centros, redes e instrumentos especializados, articulados en el marco del Sistema Nacional de Innovación Agraria y con las entidades y sistemas existentes, para fortalecer la adopción, transferencia y extensión de tecnologías, la agregación de valor y la prestación de servicios tecnológicos, promoviendo una mayor articulación entre la oferta y la demanda de innovación agraria y el aprovechamiento de las capacidades existentes en el territorio.

Desde el punto de vista presupuestario, la implementación de las disposiciones que se deriven de la propuesta normativa no requiere la asignación de recursos presupuestales adicionales, toda vez que las acciones correspondientes serán atendidas con cargo al presupuesto institucional del Pliego 163: INIA, dentro de los créditos presupuestarios aprobados para el cumplimiento de sus funciones.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Considerando que la situación identificada se encuentra vinculada con la insuficiencia del marco jurídico del SNIA para establecer mecanismos especializados y permanentes de articulación, se propone modificar el Decreto Legislativo Nº 1060 mediante las siguientes medidas:

i) Establecer el marco jurídico para la creación o adecuación de centros especializados del SNIA, orientados a facilitar la adopción, transferencia y extensión de tecnologías, la agregación de valor y la prestación de servicios tecnológicos, articulándolos con las entidades, centros, programas y sistemas existentes y evitando la duplicidad de funciones e infraestructura.

ii) Establecer el marco jurídico para la creación o adecuación de redes especializadas de innovación agraria, como mecanismos de articulación entre las entidades públicas, universidades, centros de investigación, empresas, gobiernos regionales, organizaciones de productores y demás actores del SNIA, con el propósito de conectar capacidades, conocimientos,

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

infraestructura y servicios tecnológicos con las necesidades y demandas de innovación agraria.

iii) Establecer instrumentos especializados de articulación del SNIA, destinados a facilitar la identificación, organización, intercambio y acceso a información sobre capacidades, tecnologías, infraestructura, servicios tecnológicos y demandas de innovación agraria, de manera articulada con los sistemas de información existentes y evitando la duplicidad de plataformas o mecanismos institucionales.

iv) Establecer las condiciones generales para la articulación de estos centros, redes e instrumentos con las entidades y sistemas existentes, determinando las responsabilidades de los integrantes del SNIA y las competencias del INIA como Ente Rector para su conducción, coordinación y seguimiento, dejando al desarrollo reglamentario los aspectos técnicos, operativos y de implementación.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con Rango de Ley**

La intervención propuesta requiere una norma con rango de ley debido a que implica modificar el Decreto Legislativo Nº 1060, norma con rango de ley que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria y establece las funciones del INIA como Ente Rector del Sistema.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

La creación o adecuación de centros, redes e instrumentos especializados, cuando estos se incorporan como mecanismos institucionales del SNIA y se articulan con las entidades y sistemas existentes, requiere establecer mediante norma con rango de ley su finalidad, ámbito general, articulación y relación con las competencias de los integrantes del Sistema. Ello permite dotar de estabilidad jurídica a estos mecanismos y evitar que su existencia y funcionamiento dependan exclusivamente de decisiones administrativas aisladas.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Asimismo, la implementación de instrumentos de articulación e información que involucren a los integrantes del SNIA puede requerir establecer obligaciones generales de participación, suministro, intercambio y actualización de información, así como las responsabilidades de las entidades involucradas. Por ello, corresponde que los elementos esenciales de dichos instrumentos cuenten con habilitación legal, dejando al reglamento su desarrollo técnico y operativo.

La intervención normativa permitirá, además, fortalecer el ejercicio de la rectoría del INIA, en concordancia con las competencias que el Decreto Legislativo Nº 1060 ya le atribuye para coordinar y organizar las acciones necesarias para estructurar el SNIA, así como promover el intercambio de información entre las entidades públicas y privadas que participan en actividades de investigación y transferencia tecnológica.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

En consecuencia, resulta necesario que el Congreso de la República otorgue al Poder Ejecutivo facultades legislativas, dentro de la materia específica y por el plazo que determine la ley autoritativa, para modificar el Decreto Legislativo N.º 1060 y establecer el marco jurídico que permita crear o adecuar centros, redes e instrumentos especializados articulados en el marco del SNIA y con las entidades y sistemas existentes.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Implementación de la norma y efectos presupuestales**

Para la implementación de estas medidas, el INIA, en su calidad de ente rector del SNIA, establecerá los criterios técnicos, mecanismos de articulación y disposiciones operativas necesarias para la creación, reconocimiento y funcionamiento de centros, redes e instrumentos especializados, priorizando el aprovechamiento de capacidades institucionales existentes y la coordinación con universidades, centros de investigación, empresas, gobiernos regionales, organizaciones de productores y demás integrantes del Sistema. Su implementación podrá desarrollarse mediante convenios, redes de cooperación, plataformas compartidas u otros mecanismos de articulación, de acuerdo con las necesidades y prioridades de innovación agraria identificadas.

Asimismo, corresponderá desarrollar reglamentariamente las condiciones para la implementación y funcionamiento del Sistema de Información del SNIA, incluyendo los mecanismos de interoperabilidad, responsabilidades para el suministro, actualización y validación de la información, estándares técnicos, gobernanza de datos y condiciones de acceso y uso de la información, respetando las competencias y sistemas de información de las entidades participantes. La puesta en operación de estos instrumentos se realizará de manera progresiva, en función de las prioridades del SNIA, de las capacidades institucionales disponibles y de la planificación correspondiente.

Las modificaciones propuestas al Decreto Legislativo N.° 1060 son de naturaleza normativa, organizacional y de articulación institucional, por lo que no generan gastos adicionales al Tesoro Público ni requieren habilitaciones, transferencias financieras o asignaciones presupuestarias adicionales con rango de ley. Su implementación se efectuará con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al erario nacional. En consecuencia, la propuesta no contiene disposiciones de naturaleza presupuestaria que requieran habilitación legal específica.

iv. Modificar la Ley Nº 31410, Ley que crea el Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (SECIGRA Agrario) para impulsar la participación de los estudiantes y egresados en la actividad agraria, a fin de fortalecer su organización y funcionamiento, las condiciones de participación y protección de los secigristas, así como los mecanismos de fiscalización y cumplimiento de las obligaciones derivadas de su marco normativo, con la finalidad de promover su adecuada implementación y fortalecer la transferencia de conocimientos y tecnología, la investigación y la asistencia técnica, contribuyendo al cierre de brechas de los productores agrarios.

- **Diagnóstico del problema Público**

La Ley N.° 31410 crea el Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (SECIGRA Agrario) como una modalidad formativa facultativa dirigida a estudiantes del último año y egresados de carreras profesionales vinculadas con la actividad agraria. Conforme a sus artículos 1 y 2, tiene por objeto promover su participación en dicha actividad y por finalidad fortalecer la transferencia de conocimientos y tecnología, la investigación y la adquisición de experiencia profesional, así como facilitar el acceso de los productores agrarios a asistencia técnica, contribuyendo al cierre de brechas existentes en el Sector Agrario y de Riego.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La implementación de la citada Ley fue desarrollada mediante el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.° 016-2025-MIDAGRI, posteriormente modificado por Decreto Supremo N.° 003-2026-MIDAGRI. Bajo dicho marco normativo, el ejercicio anual 2026 constituye la primera implementación efectiva del SECIGRA Agrario. Este se inició el 16 de marzo de 2026 y comprende períodos de asignación regular, complementaria y extemporánea; en los distintos procesos fueron incorporados inicialmente ochenta y cinco (85) secigristas y, al cierre de julio, se cuenta con setenta y un (71) secigristas vigentes provenientes de once (11) universidades, asignados a diez (10) unidades receptoras públicas y privadas y con presencia en diecisiete (17) departamentos del país.

En el proceso que sustentó la reglamentación de la Ley N.° 31410 se identificó como problema público la "insuficiente participación de estudiantes y egresados de ciencias agrarias en actividades económicas del sector agrario", asociado, entre otros factores, a la limitada oferta para el desarrollo profesional en el Sector Agrario y de Riego. La primera implementación del servicio ha permitido complementar dicho diagnóstico, al contrastar el diseño legal y reglamentario con las actuaciones requeridas para su funcionamiento efectivo y con las situaciones presentadas durante la participación de universidades, unidades receptoras y secigristas.

Como resultado del seguimiento y evaluación de dicho ejercicio, se han identificado aspectos del marco legal que requieren ser precisados o fortalecidos para brindar mayor claridad y predictibilidad al funcionamiento del SECIGRA Agrario, asegurar la continuidad y finalidad formativa de la prestación, reforzar la protección del secigrista y dotar a la Autoridad Competente de instrumentos adecuados para verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en su normativa. Estos aspectos se concentran en cuatro ámbitos: i) participación y organización del servicio; ii) régimen formativo, protección y reconocimiento de la prestación; iii) obligaciones, gestión y trazabilidad; y, iv) fiscalización y medidas administrativas.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

b) Aspectos del marco legal que requieren fortalecimiento

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En cuanto a la determinación de las carreras comprendidas, la Ley N.° 31410 vincula la participación en el SECIGRA Agrario con las facultades profesionales relacionadas con la actividad agraria, mientras que su desarrollo reglamentario identifica determinadas carreras de manera específica. La evaluación de la implementación de la regulación de esta modalidad formativa por parte de esta Dirección, evidencia que una determinación basada únicamente en denominaciones puede limitar la incorporación de otras carreras que, pese a contar con una denominación distinta, presentan un plan de estudios, perfil de egreso o competencias profesionales directamente vinculadas con las necesidades y materias del Sector Agrario y de Riego, las cuales, previa habilitación legal, podrían ser incorporadas por el MIDAGRI a través de un Decreto Supremo. Por ello, la propuesta no plantea incorporar en la Ley una lista taxativa de carreras, sino habilitar al Poder Ejecutivo a través del MIDAGRI para determinarlas en ejercicio de su potestad reglamentaria y de ejecución de políticas públicas vinculadas al Sector Desarrollo Agrario y Riego, y sobre la base de criterios técnicos y verificables, como el plan de estudios, el perfil de egreso y su vinculación con las materias de competencia del Sector, permitiendo una participación ordenada y acorde con la finalidad del SECIGRA Agrario.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Respecto de la **participación de universidades y unidades receptoras**, la precitada Ley no establece expresamente la naturaleza de su incorporación ni los efectos jurídicos que se producen una vez que voluntariamente deciden participar en un

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

ejercicio anual, ausencia que adquiere especial relevancia cuando ya existen secigristas asignados y una prestación en curso, debido a que una eventual desvinculación de alguno de estos actores puede afectar la continuidad de la prestación y el cumplimiento de la finalidad formativa. En tal sentido, la propuesta mantiene el carácter voluntario de la incorporación, pero precisa que, una vez formalizada la participación, las universidades y unidades receptoras quedan sujetas al cumplimiento de las disposiciones aplicables y de las obligaciones asumidas durante el período correspondiente, con ello se busca compatibilizar la libertad inicial de participar con la responsabilidad institucional que surge una vez iniciado el ejercicio y existen secigristas vinculados al servicio.

En relación con el **régimen formativo y la protección del secigrista**, se ha identificado una contingencia en la Ley N.° 31410, el numeral 4.2 de la referida norma legal, excluye del marco de aplicación del SECIGRA Agrario a la Ley N.° 28518, Ley sobre Modalidades Formativas Laborales, y al Decreto Legislativo N.° 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público; sin embargo, otras disposiciones de la propia Ley recurren a dichos regímenes como referentes para determinar estándares mínimos de derechos y obligaciones. La propuesta busca superar esta contradicción consolidando al SECIGRA Agrario como un régimen formativo especial, regido prioritariamente por su propia Ley y Reglamento, manteniendo como referencia los estándares mínimos de protección de otras modalidades formativas cuando resulten compatibles con su naturaleza, sin generar vínculo laboral, de modo que los secigristas no cuenten con condiciones menos favorables que los participantes de otras modalidades formativas reconocidas en el ordenamiento jurídico vigente.

A esta necesidad se suma que la Ley no desarrolla de manera expresa e integral las coberturas que deben acompañar al secigrista durante la prestación y considerando que determinadas actividades se realizan en campo o bajo condiciones que involucren riesgos específicos, se propone reconocer expresamente el derecho a contar con una cobertura de salud y contra accidentes y establecer que, cuando las actividades asignadas se encuentren comprendidas dentro de aquellas calificadas como riesgosas por la normativa aplicable, la unidad receptora otorgue adicionalmente la cobertura correspondiente, incluido el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo cuando resulte exigible de conformidad con la Ley N.° 26790 y sus normas reglamentarias, a fin de promover la protección de la salud e integridad del secigrista durante la prestación del servicio, sin modificar su naturaleza formativa.

En materia de culminación, certificación y reconocimiento de la prestación, existen aspectos que actualmente carecen de un tratamiento uniforme, la Ley N.° 31410 atribuye a la unidad receptora la expedición del certificado correspondiente; sin embargo, el Reglamento configura a la Autoridad Competente como responsable de la emisión del certificado oficial que acredita la culminación del SECIGRA Agrario, generándose una falta de concordancia respecto de quién debe emitir el documento con efectos para el reconocimiento de la prestación. Por ello, se propone establecer un único certificado oficial emitido por la Autoridad Competente, sustentado en los informes correspondientes de la universidad y de la unidad receptora, de modo que exista certeza respecto del documento que acredita la culminación, promueve la predictibilidad en el otorgamiento de la certificación que acredite la culminación del programa, y permite hacer efectivos los beneficios previstos en la citada Ley.

Asimismo, el artículo 7 de la Ley regula conjuntamente derechos que corresponden al secigrista durante la prestación con efectos favorables que sólo se generan una vez

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

que el servicio ha sido culminado satisfactoriamente, como el reconocimiento del período prestado y los beneficios aplicables a determinados procesos de selección o becas. Por lo que a través de la propuesta se busca ordenar este régimen diferenciando los derechos exigibles durante la prestación de los beneficios condicionados a la culminación del SECIGRA Agrario.

A su vez, frente a los supuestos en que el secigrista no llegue a culminar el servicio, actualmente no existe en la Ley un mecanismo específico para acreditar el tiempo efectivamente prestado; por ello, se propone incorporar una constancia de prestación, diferenciada del certificado de culminación, que permita acreditar objetivamente dicho período sin generar los beneficios reservados a quienes culminen el SECIGRA Agrario.

Respecto de las obligaciones de las universidades y unidades receptoras, la Ley vigente concentra principalmente las obligaciones expresas en el secigrista, mientras que las responsabilidades de los otros actores han sido desarrolladas a nivel reglamentario. Sin embargo, la experiencia de implementación evidencia que universidades y unidades receptoras intervienen durante etapas esenciales del servicio y tienen a su cargo actuaciones directamente relacionadas con la finalidad formativa y la protección del secigrista. En el caso de las universidades, ello comprende la verificación de las condiciones de participación, el seguimiento de la prestación y del componente formativo, la remisión de información y el reconocimiento académico; y, en el caso de las unidades receptoras, la ejecución del Plan de Capacitación y Aprendizaje Agrario, la asignación de actividades compatibles con la formación del secigrista, el pago oportuno de la subvención, las condiciones de seguridad y el control de la prestación.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En tal sentido, se propone incorporar a nivel legal sus obligaciones esenciales, manteniendo en el Reglamento el desarrollo de los aspectos operativos, lo que permitirá delimitar con mayor claridad las responsabilidades de cada actor durante el ciclo del SECIGRA Agrario y, a su vez, determinar objetivamente cuáles son las obligaciones cuyo cumplimiento puede ser verificado por la Autoridad Competente.

En cuanto a la duración de la prestación, la Ley N.° 31410 establece que, para los egresados, el período máximo de un año se contabiliza a partir de la suscripción del convenio. Sin embargo, el desarrollo del Reglamento del SECIGRA Agrario distingue entre los instrumentos que habilitan la participación y aquellos que determinan la incorporación efectiva del secigrista. En efecto, la ejecución del servicio se desarrolla dentro de un período establecido para cada ejercicio anual, mientras que la condición de secigrista se formaliza mediante el acto resolutivo de asignación, el cual contiene, entre otros aspectos, la fecha de inicio y término de la prestación. Asimismo, el Reglamento contempla asignaciones regulares, complementarias y extemporáneas, que pueden producirse en momentos distintos dentro de un mismo ejercicio anual.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En ese contexto, vincular el cómputo de la prestación del egresado exclusivamente a la fecha de suscripción del convenio puede generar una falta de correspondencia entre dicho instrumento y el momento en que efectivamente se formaliza su incorporación al SECIGRA Agrario. Por ello, se propone mantener el límite máximo de doce meses, pero establecer un criterio uniforme para estudiantes y egresados, conforme al cual el inicio y término de la prestación de cada secigrista sean determinados en el acto de asignación correspondiente, dentro del período establecido para cada ejercicio anual del SECIGRA Agrario. Con ello se busca otorgar certeza respecto del período efectivamente prestado y mantener en el Reglamento el desarrollo de las modalidades y aspectos operativos de asignación.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Asimismo, si bien la Ley crea el Registro Nacional del SECIGRA Agrario (RENSECIGRA), su regulación actual remite al Reglamento la determinación de su contenido y condiciones, mientras que durante el desarrollo del servicio se generan diversos instrumentos y fuentes de información. Se propone, por ello, fortalecer al RENSECIGRA como instrumento oficial de registro, gestión y trazabilidad, que permita integrar información sobre universidades, unidades receptoras, secigristas, vacantes, asignaciones, períodos de prestación y certificaciones, facilitando el seguimiento integral del servicio y evitando la dispersión o duplicidad de información.

Como último punto, respecto de la fiscalización y las medidas administrativas, la Ley N.° 31410 atribuye al MIDAGRI la organización del SECIGRA Agrario y posteriormente contempla la supervisión de su cumplimiento; no obstante, esta regulación no configura de manera expresa la actividad administrativa de fiscalización ni desarrolla las facultades necesarias para verificar integralmente las obligaciones exigibles a los actores participantes. Esta precisión requiere rango legal, toda vez que el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.° 006-2026-JUS (TUO de LPAG), establece que la actividad administrativa de fiscalización sólo puede ser atribuida mediante ley o decreto legislativo y comprende, entre otras actuaciones, requerimientos de información, inspecciones y diligencias de verificación.

Por ello, se propone reconocer expresamente la atribución del MIDAGRI para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del SECIGRA Agrario y habilitar a la Autoridad Competente para requerir información y documentación, efectuar visitas y verificaciones, recabar declaraciones, levantar actas y desarrollar las demás actuaciones necesarias dentro de dicho ámbito, manteniendo la coordinación con el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), cuando las materias involucradas correspondan al ámbito de sus respectivas competencias.

A su vez, el Reglamento vigente contempla medidas correctivas y supuestos de exclusión frente a determinados incumplimientos; sin embargo, su configuración no desarrolla integralmente la naturaleza, alcance y criterios para su aplicación e incluso puede conducir a interpretar que determinados incumplimientos generan necesariamente la exclusión de ejercicios posteriores. La propuesta busca establecer mediante una norma de rango legal un régimen gradual de medidas administrativas, que permita adoptar medidas cautelares y correctivas motivadas y proporcionales destinadas a prevenir, hacer cesar o subsanar situaciones que afecten la integridad del secigrista, la finalidad formativa o la continuidad del servicio. Estas medidas no tienen naturaleza sancionadora y permiten que la respuesta de la Autoridad Competente se adecúe a las características de cada situación detectada. El marco general previsto en el TUO de la LPAG exige que este tipo de actuaciones cuente con habilitación legal expresa, y se sujete a los principios de motivación y proporcionalidad.

- **Objetivo de la regulación**

Los aspectos antes desarrollados evidencian que el fortalecimiento requerido no puede ser atendido únicamente mediante medidas de gestión o modificaciones reglamentarias. De una parte, determinadas materias se encuentran reguladas directamente por la Ley N.° 31410 y requieren ser precisadas o armonizadas con su desarrollo reglamentario. De otra, las atribuciones de fiscalización y la habilitación para adoptar medidas cautelares y correctivas requieren un fundamento expreso en una

norma con rango de ley. Por tanto, la intervención propuesta se circunscribe a aquellas materias que, por su naturaleza, requieren tratamiento legislativo, manteniéndose en el Reglamento los aspectos operativos y procedimentales.

Dicha vinculación adquiere particular relevancia frente a las brechas existentes en el Sector Agrario y de Riego. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2024, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 60,1 % de los productores agropecuarios tiene 50 años o más, compuesto por un 34,4 % de productores de entre 50 y 64 años y un 25,7 % de 65 años o más. En contraste, únicamente el 8,7 % tiene entre 15 y 34 años. Asimismo, respecto del nivel educativo alcanzado, solo el 9,1 % cuenta con educación superior, de los cuales el 5,0 % tiene educación superior universitaria y el 4,1 % educación superior no universitaria1. En conjunto, estos indicadores evidencian desafíos vinculados con el recambio generacional y la disponibilidad de capacidades especializadas en el ámbito agrario, así como la importancia de fortalecer mecanismos que faciliten la vinculación de conocimientos técnicos con las necesidades de las unidades productivas.

A estas características se suma la limitada cobertura de determinados servicios vinculados con la extensión agraria. Según la ENA 2024, únicamente el 6,5 % de los productores agropecuarios recibió capacitación y el 3,1 % recibió asistencia técnica. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a partir de información oficial del INEI, advierte además que la cobertura de asistencia técnica disminuyó del 9,2 % registrado en 2014 al 3,1 % en 2024 y señala que los servicios de extensión mantienen una cobertura reducida, particularmente entre pequeños productores, asociada a factores estructurales, institucionales y operativos que limitan su provisión[43].

Dichas brechas guardan relación con las finalidades que el ordenamiento sectorial atribuye a la extensión agropecuaria y al propio SECIGRA Agrario. La Ley N.° 31368 reconoce a la extensión agropecuaria como un servicio público orientado, entre otros aspectos, a facilitar la adopción y aplicación de tecnologías y conocimientos mediante capacitación y asistencia técnica. En concordancia con ello, la Ley N.° 31410 vincula expresamente al SECIGRA Agrario con la investigación, transferencia de conocimientos y tecnología, asistencia técnica, capacitación, innovación y fortalecimiento de la extensión universitaria agraria.

En ese marco, la propuesta guarda correspondencia directa con el componente del numeral 2.5 del proyecto de delegación orientado a fortalecer la investigación, transferencia tecnológica e innovación, así como la extensión agraria y la asistencia técnica, específicamente con el subnumeral referido a la modificación de la Ley N.° 31410. El fortalecimiento propuesto no constituye únicamente un ajuste organizativo del servicio, sino que busca generar mejores condiciones normativas para que estudiantes y egresados desarrollen formación práctica vinculada con dichas materias y para que el SECIGRA Agrario pueda cumplir de manera más efectiva las finalidades sectoriales para las cuales fue creado.

De este modo, la intervención preserva el carácter facultativo, formativo y no laboral del SECIGRA Agrario y mantiene sus elementos esenciales, concentrándose en fortalecer las condiciones de participación y protección, clarificar las obligaciones de

43 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE. Políticas para el futuro del sector de la agricultura y la alimentación en Perú, 2026, capítulo 4, pp. 222-223

los actores, ordenar la certificación y trazabilidad del servicio y dotar a la Autoridad Competente de herramientas adecuadas para verificar su cumplimiento. Existe, por tanto, correspondencia entre los aspectos advertidos durante la primera implementación, el contenido de la modificación propuesta y la materia cuya delegación se solicita.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

La propuesta fortalece el marco normativo de una modalidad formativa actualmente en funcionamiento y no supone, por sí misma, la creación de una nueva estructura administrativa. En lo que corresponde al MIDAGRI, su implementación continuará desarrollándose, conforme a la estructura organizacional vigente, a través de la Dirección de Políticas y Normatividad Agraria (DIPNA), mediante la Unidad Funcional SECIGRA Agrario, actualmente encargada de promover, coordinar, desarrollar y supervisar la implementación del SECIGRA Agrario, sin perjuicio de la intervención de los demás órganos del Ministerio en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las acciones que demande la implementación de las modificaciones propuestas se financiarán con cargo al presupuesto institucional del MIDAGRI, en el marco de los recursos destinados a la gestión del SECIGRA Agrario, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Por su parte, las obligaciones económicas que correspondan a las universidades y unidades receptoras continuarán sujetas al régimen aplicable al SECIGRA Agrario y, tratándose de entidades públicas, a sus respectivos presupuestos institucionales y a la normativa presupuestaria vigente.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

Ante la necesidad de modificar las normas con rango de ley previamente enunciadas, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa.

v. **Fortalecer el Sistema Integrado de Estadística Agraria y el Padrón de Productores Agrarios, articulando con los observatorios, aplicaciones y plataformas sectoriales, mediante mecanismos de interoperabilidad para el intercambio de información y analítica de datos, constituyéndose en información base para realizar inteligencia productiva y de mercados, planificación, focalización de servicios y para alertas tempranas, coordinando la prestación de servicios, a través de las Agencias Agrarias, respetando las competencias regionales.**

Sector Agropecuario

- **Diagnóstico del problema Público**

La presente medida responde a la necesidad de dictar o adecuar normas que permitan el fortalecimiento del Sistema Integrado de Estadística Agraria y el Padrón de Productores Agrarios, articulando el Ecosistema Tecnológico del Padrón de Productores Agrarios, con los diferentes actores agrarios en el ámbito nacional, regional y local, con los productores agrarios; constituyendo también a las Agencias Agrarias como Centros de Operación descentralizadas en el ámbito rural para el acceso a servicios agrarios de manera oportuna.

- **Objetivo de la regulación**

Optimizar las actividades y procesos en materia de sanidad agraria, la inocuidad agroalimentaria, la investigación e innovación agraria, la transferencia tecnológica, la extensión y asistencia técnica, así como al acceso a créditos, seguros agrarios y mercados, y al fortalecimiento de la seguridad alimentaria, y que para su planificación, diseño e implementación de sus actividades, inversiones y servicios requieren de insumos como datos, información geoespacial, plataformas tecnológicas, aplicativos, interoperabilidad, entre otros, tomado en cuenta que se ha identificado la ausencia de un marco normativo actualizado, con roles institucionales claros y una coordinación interinstitucional débil; que contribuya con una gobernanza adecuada y la interoperabilidad, lo que viene dificultando la integración de información y servicios agrarios.

Para ello es necesario la consolidación de mecanismos de articulación operativa entre el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y sus Organismos Públicos Adscritos como el INIA, SENASA, AGROBANCO, AGRORURAL, AGROIDEAS, AGROMERCADO, SERFOR, SENAMHI, ANA, y otros actores del sector agrario, quienes usarán el PPA para la implementación de sus servicios agrarios, y que para tal fin es necesario la creación o adecuación del marco normativo para el fortalecimiento de los procesos para la generación de información, focalización de servicios agrarios, la articulación e interoperación entre el MIDAGRI y sus dependencias, y otros actores del sector agrario, y la comunicación directa con los productores a nivel nacional, a través del Ecosistema Tecnológico del Padrón de Productores Agrarios conformado por el Padrón de Productores Agrarios (PPA), actualmente con un registro de 2,108,000 productores agrarios a nivel nacional, el Observatorio del PPA y la aplicación móvil AgroDigital, que en conjunto conforman el ecosistema tecnológico, y que se enmarca en la Política Nacional de Transformación Digital (PCM, 2023), y que permitirá de una manera oportuna y eficiente, la articulación e interoperabilidad entre los diferentes actores con un enfoque territorial.

Asimismo, existe la necesidad de fortalecer el Sistema Integrado de Estadísticas Agrarias, creado mediante Decreto Legislativo N.° 1082, Decreto Legislativo que crea el Sistema Integrado de Estadística Agraria conformante del Sistema Estadístico Nacional, cuya autoridad nacional es el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y que considera como autoridades regionales a los Gobiernos Regionales, a través de sus Direcciones o Gerencias Regionales de Agricultura, que cuentan con Agencias Agrarias distribuidas a nivel nacional en el ámbito rural, siendo estas 207; Agencias Agrarias que se constituyen como Centros de Operación descentralizados, en el ámbito rural, para la implementación de los servicios agrarios en materia de información, financiamiento, seguros agrarios, sanidad, extensión agraria, entre otros, permitiendo ampliar el alcance operativo del MIDAGRI, acercando el sector al campo y a sus 2.2 millones de productores agrarios, contribuyendo de esta manera con el acceso a servicios de manera oportuna, el acceso a mercados, el incrementos de las utilidades de los productores agrarios, la reducción de sus costos de producción, entre otros.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se pretende modificar:

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Ley N.° 30987, Ley que fortalece la planificación de la producción agraria.
- Decreto Legislativo N.° 1082, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

Ante la necesidad de modificar las normas con rango de ley previamente enunciadas, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa.

vi. vi. Crear o adecuar mecanismos de adquisición, financiamiento, cofinanciamiento, donación, adjudicación, transferencia, cesión en uso, arrendamiento, arrendamiento financiero, servicios de maquinaria y otras modalidades de acceso a maquinaria, equipos, implementos e infraestructura complementaria indispensable para su operación y mantenimiento, a favor de productores y organizaciones, con participación pública, privada y de cooperación internacional.

Sector Agropecuario

- **Diagnóstico del problema Público**

La presente medida responde a la necesidad de dictar o adecuar normas que permitan el fortalecimiento del Sistema Integrado de Estadística Agraria y el Padrón de Productores Agrarios (PPA), articulando el Ecosistema Tecnológico del Padrón de Productores Agrarios, con los diferentes actores agrarios en el ámbito nacional, regional y local, con los productores agrarios; constituyendo también a las Agencias Agrarias como Centros de Operación descentralizadas en el ámbito rural para el acceso a servicios agrarios de manera oportuna.

- **Objetivo de la regulación**

Optimizar las actividades y procesos en materia de sanidad agraria, la inocuidad agroalimentaria, la investigación e innovación agraria, la transferencia tecnológica, la extensión y asistencia técnica, así como al acceso a créditos, seguros agrarios y mercados, y al fortalecimiento de la seguridad alimentaria, y que para su planificación, diseño e implementación de sus actividades, inversiones y servicios requieren de insumos como datos, información geoespacial, plataformas tecnológicas, aplicativos, interoperabilidad, entre otros, tomado en cuenta que se ha identificado la ausencia de un marco normativo actualizado, con roles institucionales claros y una coordinación interinstitucional débil; que contribuya con una gobernanza adecuada y la interoperabilidad, lo que viene dificultando la integración de información y servicios agrarios.

Esta necesidad surge tomando en cuenta que solamente el 7.5% de los productores agrarios a nivel nacional tienen acceso a crédito, el 27.8% posee título de propiedad, el 7.4% reciben capacitaciones agrarias, el 3.7% reciben asistencia técnica, solo el 48% tienen acceso a riego; así mismo tomando en cuenta que el 94.3% de la de la agricultura peruana es mayoritariamente familiar, el 78.3% de la agricultura familiar es de subsistencia, el 42.6% de las Unidades Agropecuarias pertenecen a la agricultura familiar de subsistencia crítica, es decir con menos de 2 hectáreas que no utilizan

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS FITOSANITARIOS Y VINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

semilla certificada y tampoco se encuentran bajo riego; ante ello surge la necesidad de fortalecer el Sistema Integrado de Estadísticas Agrarias (Creado mediante Decreto Legislativo N.° 1082), así como también fortalecer el Padrón de Productores Agrarios (Decreto Supremo N.° 0015-2022-MIDAGRI).

Esto permitirá la consolidación de mecanismos de articulación operativa entre el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y sus Organismos Públicos Adscritos como el INIA, SENASA, AGROBANCO, AGRORURAL, AGROIDEAS, AGROMERCADO, SERFOR, SENAMHI, ANA, entre otros, quienes usarán el PPA para la implementación de sus servicios agrarios, manera oportuna y eficiente en el ámbito nacional, y que para tal fin es necesario la creación o adecuación del marco normativo para el fortalecimiento de los procesos para la focalización de servicios agrarios, la articulación e interoperación entre el MIDAGRI y sus dependencias, y la comunicación directa con los productores a nivel nacional a través del Ecosistema Tecnológico del Padrón de Productores Agrarios conformado por el Padrón de Productores Agrarios – PPA, actualmente con un registro de 2,108,000 productores agrarios a nivel nacional (cuyos servicios se brindarán a través de AgroDigital), y el Observatorio, y que en conjunto conforman el ecosistema tecnológico, y que se enmarca en la Política Nacional de Transformación Digital (PCM, 2023), y que permitirá de una manera oportuna y eficiente, la articulación e interoperabilidad entre los diferentes actores con un enfoque territorial

Asimismo, existe la necesidad de fortalecer del Sistema Integrado de Estadísticas Agrarias, creado mediante Decreto Legislativo N.° 1082, cuya autoridad nacional es el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y que considera como autoridades regionales a los Gobiernos Regionales, a través de sus Direcciones o Gerencias Regionales de Agricultura, que cuentan con Agencias Agrarias distribuidas a nivel nacional en el ámbito rural, siendo estas 207; Agencias Agrarias que se constituyen como Centros de Operación descentralizados, en el ámbito rural, para la implementación de los servicios agrarios en materia de información, financiamiento, seguros agrarios, sanidad, extensión agraria, entre otros, permitiendo ampliar el alcance operativo del MIDAGRI, acercando el sector al campo y a sus 2.2 millones de productores agrarios, contribuyendo de esta manera con el acceso a servicios de manera oportuna, el acceso a mercados, el incrementos de las utilidades de los productores agrarios, la reducción de sus costos de producción, entre otros.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Fortalecer la identificación, y provisión de información de los productores agrarios del país, a fin de permitir acercar los servicios los Organismos Públicos Adscritos al MIDAGRI, y que estos cuenten con información para que el Estado llegue de manera oportuna y eficiente hacia productores agrarios que demandan los servicios en el ámbito nacional.

- **Justificación de la Necesidad de una Norma con rango de Ley**

Ante la necesidad de modificar las normas con rango de ley previamente enunciadas, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

4. **Legislar en materia de recursos hídricos e infraestructura hidráulica, para optimizar el marco normativo de la gestión integrada, multisectorial y sostenible, lo que implica:**

i. **Modificar la Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos, comprendiendo conservación, disponibilidad, planificación por cuencas, aprovechamiento y uso eficiente; régimen económico, gobernanza, interoperabilidad e información y, simplificación del procedimiento para el otorgamiento, modificación y renovación de títulos habilitantes, incluyendo la prórroga de autorizaciones cuando subsistan las condiciones que motivaron su otorgamiento, sin afectar disponibilidad, ambiente, derechos de terceros ni las reglas especiales de silencio administrativo.**

La ANA es el ente rector y máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH), siendo responsable por su funcionamiento. En esa línea, la Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos, es la ley que regula dicho SNGRH, la misma que fue aprobada en el año 2009.

La ley de Recursos Hídricos establece que para usar el recurso agua, salvo el uso primario, se requiere contar con un derecho de uso otorgado por la ANA a través de sus órganos desconcentrados, según corresponda, siendo estos de tres tipos: Licencias de uso de agua, Permisos de uso de agua y Autorizaciones de uso de agua. Los dos primeros derechos de uso de agua tienen el carácter de indeterminados y el último se otorga a un plazo determinado.

En tal sentido, considerando que los derechos de uso de agua son títulos habilitantes, resulta conveniente proponer la modificación de la Ley precitada, con la finalidad de materializar la simplificación de los procedimientos para el otorgamiento, modificación y renovación de títulos habilitantes, incluyendo la renovación automática o la prórroga de las autorizaciones cuando subsistan las condiciones que motivaron su otorgamiento, sin afectar la disponibilidad, ambiente, derechos de terceros ni las reglas especiales del silencio administrativo, coadyuvando en la optimización de los procedimientos administrativos, en consonancia con la simplificación administrativa, así como en la relación y servicio que se da al ciudadano.

En esa línea, el análisis realizado ha determinado que en el periodo 2024-2025, las Autoridades Administrativas del Agua, órganos desconcentrados de la Autoridad Nacional del Agua, resolvieron 11,581 expedientes, de los cuales 11,000 (95%) se atendieron fuera de los plazos legalmente establecidos. En tal sentido, se requiere realizar ajustes normativos que permitan revertir esta situación, optimizando la estructura organizacional de la entidad para que sus unidades desconcentradas cuenten con atribuciones resolutivas claras y simplificadas; así como, eliminar trabas burocráticas para agilizar la tramitación y resolución de solicitudes vinculados al aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos.

ii. **Modificar la Ley N.° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país; el Decreto Legislativo N.° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de**

infraestructura, y la Ley N.° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, comprendiendo medidas para fortalecer y simplificar el régimen jurídico aplicable al saneamiento físico-legal, la adquisición, la expropiación, la regularización predial, la constitución de servidumbres, la liberación de interferencias y demás actuaciones orientadas a garantizar la disponibilidad física y jurídica de los terrenos requeridos para la formulación, ejecución, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura hidráulica y de riego, con la finalidad de reducir las paralizaciones y las extensiones de plazo innecesarias en la ejecución de las inversiones.

La oportuna ejecución de proyectos de infraestructura hidráulica y riego tiene por finalidad la mejora e incorporación de áreas agrícolas a la producción bajo riego, asegurar la disponibilidad del recurso hídrico, optimizar el rendimiento de los cultivos y promover la competitividad agraria, contribuyendo así, a generar mayores ingresos para los productores agrarios, y fortalecer seguridad alimentaria.

No obstante, la ejecución de estos proyectos requiere contar oportunamente con la disponibilidad física y jurídica de los terrenos necesarios para la construcción de canales, reservorios, bocatomas, tuberías, estaciones de bombeo, sistemas de riego tecnificado y demás componentes de la infraestructura hidráulica.

Las actuaciones necesarias para obtener dicha disponibilidad, entre ellas el saneamiento físico-legal, la adquisición predial, la constitución de servidumbres y la liberación de interferencias, se encuentran reguladas en distintos cuerpos normativos y sujetas a la intervención de diversas entidades. Esta situación evidencia limitaciones de carácter normativo y procedimental que requieren ser abordadas para fortalecer la articulación de los regímenes aplicables y facilitar la disponibilidad oportuna de los terrenos necesarios para la ejecución de las inversiones.

Esta problemática se encuentra documentada y cuantificada por la Contraloría General de la República. Según los informes de la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC), la falta de disponibilidad de terreno constituye una causal recurrente y persistente de paralización de obras públicas a nivel nacional, registrándose 56 obras paralizadas por esta causa a diciembre de 2024, con un costo actualizado de S/ 1 030,9 millones; 55 obras a diciembre de 2025, con S/ 1 629,6 millones; y 58 obras a junio de 2026, con S/ 1 225,3 millones. Asimismo, dichos informes registran obras paralizadas por falta de permisos, licencias y autorizaciones, así como por interferencias no liberadas. En el sector Agricultura y Riego, se reportaron 322 obras paralizadas a diciembre de 2024, 309 a diciembre de 2025 y 292 obras a junio de 2026, evidenciando la persistencia de la problemática de paralización de inversiones en el ámbito sectorial. (Contraloría General de la República del Perú – SESNC: Informe de Obras Públicas Paralizadas en el Territorio Nacional a Diciembre 2024, N.° 001-2025-CG/SESNC; Informe de Obras Públicas Paralizadas en el Territorio Nacional a Diciembre 2025, N.° 001-2026-CG/SESNC; e Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a Junio 2026, N.° 002-2026-CG/SESNC; Tablas 5 y 9 de cada informe).

En atención a la problemática descrita, se propone modificar los artículos 37, 38, 40 y 43 e incorporar los artículos 41-A y 41-B de la Ley N.° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

la promoción y dinamización de la inversión en el país; incorporar una Disposición Complementaria al Decreto Legislativo N.° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la Ejecución de Obras de Infraestructura; incorporar una Disposición Complementaria al Decreto Legislativo N.° 1559, que modifica el Decreto Legislativo N.° 1192; y, modificar el artículo 3 de la Ley N.° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales; con la finalidad de optimizar el marco normativo aplicable al saneamiento físico-legal, la adquisición predial, la constitución de servidumbres, la liberación de interferencias y la disponibilidad oportuna de los terrenos requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura de riego y riego tecnificado.

En particular, mediante la modificación de los artículos 37, 38, 40 y 43 y la incorporación de los artículos 41-A y 41-B de la Ley N.° 30230, se propone ampliar el ámbito de aplicación del régimen especial de saneamiento físico-legal para incorporar a los proyectos de infraestructura de riego y riego tecnificado comprendidos en la cartera de inversiones priorizadas del Sector Agricultura y Riego, en el Plan Nacional de Infraestructura Hidráulica o en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad; fortalecer la coordinación entre el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA); establecer plazos máximos para la actuación de las entidades competentes; e incorporar mecanismos que permitan la formalización acelerada de la posesión de predios privados no titulados ubicados dentro del área de influencia de dichos proyectos, garantizando el respeto de los derechos de las comunidades campesinas y comunidades nativas y del régimen de consulta previa.

Asimismo, mediante la incorporación de una Disposición Complementaria al Decreto Legislativo N.° 1192, se propone establecer un supuesto habilitante para la aplicación de los mecanismos previstos en dicho régimen respecto de los proyectos de infraestructura de riego y riego tecnificado comprendidos en la cartera de inversiones priorizadas del Sector Agricultura y Riego, permitiendo la aplicación de los procedimientos de adquisición por trato directo, constitución de servidumbres, posesión anticipada y demás mecanismos previstos en la normativa vigente, reconociendo las particularidades propias de la infraestructura hidráulica lineal, en la cual la ocupación parcial de predios mediante servidumbres constituye el mecanismo predominante, reservándose la expropiación para aquellos casos en los que resulte estrictamente necesaria por la naturaleza permanente de la ocupación.

De igual manera, mediante la incorporación de una Disposición Complementaria al Decreto Legislativo N.° 1559, se propone extender a los proyectos de infraestructura de riego y riego tecnificado las facultades conferidas a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales para la asunción de titularidad de oficio de predios estatales y la aplicación de los mecanismos de posesión anticipada previstos en la normativa vigente, facilitando la disponibilidad oportuna de los terrenos requeridos para la ejecución de las inversiones.

Finalmente, mediante la modificación del artículo 3 de la Ley N.° 31145, se propone precisar expresamente que las tierras destinadas a la ejecución de proyectos de irrigación, actualmente excluidas del ámbito de aplicación de dicha

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Ley, se sujetan a los procedimientos especiales regulados en la Ley N.° 30230, el Decreto Legislativo N.° 1192 y el Decreto Legislativo N.° 1559, evitando vacíos normativos, superposición de competencias y conflictos de interpretación entre los distintos regímenes aplicables.

Las modificaciones propuestas no alteran el régimen constitucional del derecho de propiedad, la expropiación ni la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, sino que optimizan y articulan los procedimientos administrativos actualmente vigentes, fortaleciendo la seguridad jurídica, la coordinación interinstitucional y la ejecución oportuna de las inversiones públicas y público-privadas destinadas al desarrollo de la infraestructura hidráulica, de riego y riego tecnificado, contribuyendo con ello al cierre de brechas de infraestructura, al uso eficiente del agua y al incremento de la productividad agraria.

5. **Legislar en materia pesquera y acuícola, para:**

i. **Fortalecer y modernizar el marco normativo de las actividades pesqueras y acuícolas en su cadena de valor, y los derechos generados por ésta, incluyendo su productividad, competitividad económica, desarrollo sostenible, investigación científica, clasificación de la flota pesquera marítima, fiscalización y sanción para la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, gestión y seguridad de las infraestructuras pesqueras artesanales, innovación, sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura, procesamiento, transformación, comercialización, financiamiento y acceso a mercados.**

ii. **Formalizar las embarcaciones artesanales del ámbito continental, así como de los agentes en pesca y acuicultura; y capacitación certificada en materia pesquera y técnico productiva.**

iii. **Crear mecanismos de protección ante fenómenos climáticos, para dinamizar la actividad pesquera artesanal, de menor y mayor escala, considerando las diversas características geográficas del litoral y oceanográfica del medio marino, en particular en la zona sur del Perú.**

iv. **Crear un Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, de naturaleza privada, que se financie con aportes voluntarios o contraprestaciones sin demandar recursos del Tesoro Público.**

v. **Modificar la gestión y administración de los permisos de pesca emitidos por el Ministerio de la Producción y Gobiernos Regionales.**

vi. **Crear el registro nacional de los permisos de pesca mediante la interoperabilidad entre las autoridades competentes.**

- **Diagnóstico del problema Público**

El sector pesquero y acuícola constituye una actividad estratégica para el desarrollo económico y social del país por su contribución a la producción, las exportaciones, el empleo y la seguridad alimentaria. El Perú posee uno de los ecosistemas marinos más productivos del mundo gracias a la corriente de Humboldt, lo que lo ha consolidado como una de las principales potencias pesqueras a nivel mundial. En 2025, por ejemplo, el

desembarque nacional de recursos hidrobiológicos alcanzó 6,2 millones de toneladas métricas, registrando un incremento de 6,7 % respecto al año anterior, mientras que las exportaciones pesqueras ascendieron aproximadamente a 4 656 millones de dólares, reafirmando la importancia del sector como fuente de divisas para el país.

La actividad pesquera nacional se sustenta principalmente en pesquerías de gran relevancia económica y social, destacando la anchoveta, principal recurso hidrobiológico en términos de producción para el país, seguida de recursos como la pota, el bonito, el jurel, la caballa, la merluza, el perico, bacalao, anguila, los atunes, macroalgas y recursos bentónicos, los cuales abastecen tanto a la industria pesquera nacional de consumo humano directo como al consumo humano indirecto (para el caso del recurso anchoveta y macroalgas) y constituyen el sustento de miles de pescadores y de las actividades de procesamiento, transformación y comercialización a lo largo de toda la cadena de valor de dichos recursos.

Esta importancia económica y social contrasta con la alta variabilidad que caracteriza a la actividad pesquera peruana, la cual está asociada la naturaleza aleatoria de los recursos hidrobiológicos y la alta variabilidad de nuestro mar. A diferencia de otros sectores productivos, el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos depende directamente de las condiciones oceanográficas y ambientales del mar peruano, las cuales influyen en la distribución, abundancia y disponibilidad de los recursos hidrobiológicos. Ello se refleja en la evolución de los desembarques nacionales, que pasaron de 6,6 millones de toneladas métricas en 2021 a 5,4 millones en 2022 y 3,6 millones en 2023, para luego recuperarse hasta 5,8 millones en 2024 y 6,2 millones en 2025, llegando en el 2026 a alrededor de 1,4 millones de toneladas.

Estas variaciones estuvieron asociadas principalmente al comportamiento de la pesquería de anchoveta frente a las condiciones ambientales, mientras que otras pesquerías, como la pota, el bonito, el perico y el atún, que son especies de consumo humano directo, presentaron dinámicas diferenciadas. Ello evidencia que cada recurso responde de manera distinta a las condiciones del ecosistema marino, por lo que la gestión pesquera requiere un enfoque dinámico y de manejo adaptativo, sustentado en evidencia científica, que permita adoptar oportunamente medidas de ordenamiento acordes con la evolución de las condiciones biológicas, pesqueras y ambientales.

La importancia del sector hace que estas variaciones tengan efectos directos sobre la economía nacional. Para 2026, se proyectó una reducción del 23,3 % del PBI pesquero extractivo, debido a la presencia del fenómeno de El Niño, asociada principalmente a la menor disponibilidad del recurso anchoveta. Sin embargo, este resultado sería parcialmente compensado por la recuperación de la pesca de perico, bonito, langostinos y concha de abanico. Al mismo tiempo, el sector continúa siendo un importante generador de empleo y divisas, con exportaciones que en 2024 alcanzaron US$ 3 663 millones y más de 86 mil puestos de trabajo directos en pesca y acuicultura.

Así también, la importancia social de la actividad pesquera se refleja, además, en la creciente participación de la pesca artesanal en el desarrollo de las comunidades costeras. De acuerdo con la Cuarta Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal en el Litoral Peruano (ENEPA IV) del IMARPE, el país cuenta con un número estimado de 77 326 pescadores artesanales embarcados y 23 138 embarcaciones pesqueras artesanales, cifras que representan un incremento de 14,7 % y 29,1 %, respectivamente, respecto de la encuesta realizada en 2015. De acuerdo con la percepción de los pescadores encuestados, entre los principales problemas que afectan el desarrollo de la actividad se encuentran la menor disponibilidad de recursos hidrobiológicos en determinadas zonas de pesca y la falta de apoyo económico. Asimismo, la encuesta identifica brechas en materia de infraestructura pesquera artesanal, lo que pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las acciones orientadas a la formalización, la competitividad, la infraestructura, el acceso a

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

financiamiento y el fortalecimiento de capacidades de este importante segmento de la actividad pesquera.

De igual manera, la acuicultura se ha consolidado como una actividad estratégica para diversificar la producción de recursos hidrobiológicos, fortalecer el abastecimiento para consumo humano directo, generar empleo e impulsar el desarrollo económico en diversas regiones del país. En el 2025, la cosecha acuícola nacional alcanzó 105 324 toneladas, con un aporte equivalente al 15,9 % del PBI del sector Pesca y Acuicultura y más de 21 mil empleos directos, concentrándose principalmente en el cultivo de recursos como concha de abanico, trucha y langostino. Asimismo, las exportaciones acuícolas en el 2025 alcanzaron 347,8 millones de dólares; no obstante, durante dicho año la actividad registró una disminución de 10,5 % en su producción, debido principalmente a la menor cosecha de concha de abanico, trucha y tilapia, evidenciando que el desarrollo de la acuicultura también enfrenta desafíos relacionados con la productividad, la sanidad e inocuidad, la innovación, el acceso a mercados, el financiamiento y el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento y otorgamiento de derechos acuícolas.

En este contexto, los desafíos del sector van más allá del aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos. Es necesario fortalecer la productividad y competitividad de toda la cadena de valor de la pesca y acuicultura, impulsar la investigación científica como base para la toma de decisiones, reforzar la lucha contra la pesca ilegal, mejorar la gestión de la infraestructura pesquera artesanal, promover la innovación, fortalecer la sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, facilitar el acceso a mercados y financiamiento, y abordar aspectos referidos a la formalización de los agentes pesqueros y acuícolas, asegurando que dichas medidas se implementen en concordancia con los objetivos de ordenamiento pesquero y acuícola y no comprometan el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos.

Asimismo, resulta indispensable modernizar la administración de los permisos de pesca mediante herramientas de interoperabilidad entre el Ministerio de la Producción y los gobiernos regionales, fortalecer la trazabilidad y la gestión de la información, establecer mecanismos de protección frente a fenómenos climáticos y promover medidas diferenciadas que impulsen el desarrollo de la pesca artesanal, de menor y mayor escala, considerando las particularidades geográficas y oceanográficas del litoral, especialmente en la zona sur del país.

En consecuencia, la realidad del subsector pesca ya acuicultura evidencia la necesidad de contar con un marco legal moderno que permita una gestión pesquera y acuícola más dinámica y bajo un enfoque de manejo adaptativo, sustentado en evidencia científica y con capacidad para responder oportunamente a la alta variabilidad de los recursos hidrobiológicos y ambiental. Ello permitirá fortalecer la sostenibilidad, la competitividad y la resiliencia del subsector, así como mejorar la gobernanza de toda la cadena de valor pesquera y acuícola frente a los desafíos actuales y futuros.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Sobre el particular cabe señalar que, en el marco del pedido de facultades legislativas, se plantean las siguientes medidas para legislar en materia de pesca y acuicultura:

a) Fortalecer y modernizar el marco normativo de las actividades pesqueras y acuícolas en su cadena de valor, y los derechos generados por ésta, incluyendo su productividad, competitividad económica, desarrollo sostenible, investigación científica, clasificación de la flota pesquera marítima, fiscalización y sanción para la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, gestión y seguridad de las

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

infraestructuras pesqueras artesanales, innovación, sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura, procesamiento, transformación, comercialización, financiamiento y acceso a mercados.

b) Formalizar las embarcaciones artesanales del ámbito continental, así como de los agentes en pesca y acuicultura; y capacitación certificada en materia pesquera y técnico productiva.

c) Crear mecanismos de protección ante fenómenos climáticos, así como para dinamizar la actividad pesquera artesanal, de menor y mayor escala, considerando las diversas características geográficas del litoral y oceanográfica del medio marino, en particular en la zona sur del Perú.

d) Crear un Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, de naturaleza privada, que se financie con aportes voluntarios o contraprestaciones, sin demandar recursos del Tesoro Público.

e) Modificar la gestión y administración de los permisos de pesca emitidos por el Ministerio de la Producción y gobiernos regionales.

f) Gestión y creación del registro nacional de los permisos de pesca mediante la interoperabilidad entre las autoridades competentes.

g) Reforma estructural que mejore la capacidad de prevención, control y sanción del Estado en materia pesquera y acuícola que permita resolver problemas de dispersión de funciones, eficiencia, así como adoptar mecanismos de articulación y coordinación con las diferentes entidades y la sociedad civil.

- **De la problemática y beneficios asociados a las medidas propuestas en el marco del pedido de facultades legislativas en materia de pesca y acuicultura**

Respecto a este punto es preciso señalar que los fundamentos expuestos en los numerales subsiguientes toman en consideración la información proporcionada por los Órganos de Línea del Ministerio de la Producción (DGPCHDI, DGPA y DGPCHDI) y entidades adscritas (IMARPE, SANIPES y FONDEPES).

En lo que refiere al **fortalecimiento y modernización del marco normativo de las actividades pesqueras y acuícolas en su cadena de valor, y los derechos generados por ésta, incluyendo su productividad, competitividad económica, desarrollo sostenible, investigación científica, clasificación de la flota pesquera marítima**, la problemática central radica en que las bases legales que actualmente estructuran la gestión pesquera y acuícola requieren ser fortalecidas y actualizadas para responder a las características actuales del subsector pesca y acuicultura, particularmente a la alta variabilidad de los recursos hidrobiológicos y de las condiciones oceanográficas, a la diversidad de pesquerías y modalidades productivas y a la necesidad de compatibilizar sostenibilidad con productividad y competitividad.

Esta situación adquiere especial relevancia en un país donde las capturas han mostrado importantes fluctuaciones, más aún considerando el actual contexto generado por el fenómeno de El Niño Costero, el cual de acuerdo al Comunicado Oficial ENFEN N.° 14-2026, se mantiene el estado de Alerta de El Niño Costero y prevé la continuación de El Niño Costero con una magnitud más probable entre fuerte y extraordinaria hasta el verano de 2027 (abril de 2027) y donde pesquerías como

anchoveta, pota, bonito, jurel, caballa y perico presentan comportamientos y requerimientos de manejo diferenciados.

En ese escenario, determinadas herramientas previstas en el marco vigente requieren ser fortalecidas para permitir que la gestión sectorial responda con mayor oportunidad a los cambios biológicos, pesqueros, ambientales y productivos, manteniendo como condición el aprovechamiento sostenible de los recursos, y considerando las características particulares de determinados ámbitos, ello acorde a las diversas características geográficas del litoral y oceanográfica del medio marino; por ejemplo, en la zona sur del Perú, la cual presenta una plataforma continental más angosta y una consecuente proximidad de mayores profundidades batimétricas a la costa.

Respecto a este punto en particular, de conformidad con informado por el IMARPE, se debe tener en consideración que, el mar peruano es uno de los más productivos y variables del mundo que, por limitar con un ecosistema tropical de aguas de baja salinidad por el norte, aguas cálidas muy salinas por el oeste y un aforo de aguas provenientes de la región antártica por el sur, le permite mantener una configuración de masas de agua en la que se alberga una muy diversa fauna y flora marinas. Conjuntamente con ello, la configuración de la costa con predominio de amplias zonas arenosas y una amplia plataforma continental en las regiones central y norte, y predominio de zonas rocosas con una angosta plataforma en la región sur, determinan una distribución espacial diferencial de los distintos recursos pesqueros en los que se sustentan las principales pesquerías marinas nacionales industriales y artesanales.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Su alta productividad que se basa en una particular ubicación geográfica, una compleja configuración geomorfológica de su línea costera y un sistema de vientos del sur que generan un proceso de fertilización del mar denominado afloramiento costero, el mismo que se ve frecuentemente alterado por la dinámica climática conocida como El Niño Oscilación del Sur con sus fases: cálida (El Niño) y fría (La Niña).

Estas fases climáticas al alternarse recurren pero aperiódicamente determinan la configuración espacial de los distintos recursos pesqueros generando impactos en la actividad extractiva, debido a la variación de la disponibilidad y accesibilidad de los recursos pesqueros. Durante un evento El Niño, los recursos pesqueros asociados a las aguas frías del afloramiento costero (e.g. anchoveta, pejerrey, macha, choro, algas, etc) se ven afectados causando impactos negativos; pero otros recursos asociados a las aguas cálidas tanto del norte (eg. langostinos, caballa, etc) como del oeste (e.g. túnidos, tiburones, picudos, etc.) se presentan más disponibles y representan oportunidades para la pesca.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Debido a que cada evento El Niño presenta su propia característica en términos de intensidad y dinámica de masas de agua con su fauna y flora asociadas, se presenta la necesidad de investigar y observar mediante acciones de campo, qué recursos son los predominantes a fin de promover medidas de ordenación oportunas que permitan el aprovechamiento de las oportunidades de pesca que se presentan.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Esta necesidad de un manejo adaptativo se extiende a la gestión de los derechos derivados de las actividades pesqueras y acuícolas y a la clasificación de la flota pesquera marítima. La flota nacional presenta diferencias en capacidad, características técnicas y operativas, artes y aparejos utilizados, recursos objetivo y ámbitos de operación, mientras que los derechos de acceso y las obligaciones asociadas deben guardar correspondencia con las características de cada actividad y con el estado de los recursos, y cuyas clasificaciones y operatividad propiamente dicha

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

de la flota deben sustentarse en la mejor evidencia técnica de acuerdo con las bases del ordenamiento pesquero. En consecuencia, una clasificación que no refleje suficientemente estas diferencias puede limitar la posibilidad de establecer tratamientos regulatorios diferenciados y proporcionales, generar dificultades para administrar adecuadamente el esfuerzo pesquero y reducir la capacidad del Estado para diseñar instrumentos que simultáneamente promueven competitividad, eficiencia y sostenibilidad. Por tratarse de elementos estructurales del régimen de acceso y ordenamiento, su adecuación requiere intervenir las disposiciones de rango de Ley que establecen sus bases.

Asimismo, existe la necesidad de fortalecer la articulación entre la investigación científica y la adopción de decisiones de ordenamiento pesquero. La elevada variabilidad del ecosistema marino peruano exige disponer de información científica actualizada y mecanismos jurídicos que permitan incorporar oportunamente en las decisiones de gestión. En este ámbito, el fortalecimiento institucional del IMARPE resulta particularmente relevante, considerando que las decisiones sobre aprovechamiento deben sustentarse en el conocimiento del estado de los recursos y de las condiciones ambientales. La problemática, por tanto, no se circunscribe a generar mayor información científica, sino a contar con un marco institucional y legal que fortalezca su generación, oportunidad y utilización como soporte técnico de las decisiones del Estado.

Finalmente, es preciso señalar que estas necesidades no pueden ser atendidas integralmente mediante modificaciones exclusivamente reglamentarias, debido a que involucran aspectos estructurales actualmente establecidos en normas con rango de ley: los principios y bases del ordenamiento pesquero, los derechos vinculados a las actividades pesqueras y acuícolas, la clasificación de la flota y el marco institucional de la investigación científica. En consecuencia, se requiere modificar, según corresponda, la Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley N.° 25977; la Ley General de Acuicultura, aprobada por Decreto Legislativo N.° 1195; y el Decreto Legislativo N.° 1677, Decreto Legislativo para el fortalecimiento y modernización de la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú – IMARPE.

De otro lado, en lo que refiere a la **fiscalización y sanción para la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada**, de conformidad con lo indicado por la DGSFS-PA, se debe tener en consideración que la cadena de valor pesquera y acuícola comprende las actividades de extracción, desembarque, acopio, transporte, procesamiento, almacenamiento, comercialización y exportación, en las que interviene una diversidad de actores (pescadores, acuicultores, armadores, titulares de derechos administrativos, plantas de procesamiento, transportistas, intermediarios, comercializadores y otros agentes) sujetos a distintos títulos, registros y autoridades. Sin embargo, la información disponible se encuentra dispersa, no siempre está actualizada ni interoperable y no permite identificar y caracterizar de manera uniforme las relaciones, nivel de participación y ámbito de actuación de todos los agentes.

Esta fragmentación impide contar con una visión integral de la cadena, dificulta reconocer oportunamente sus puntos críticos y limita la capacidad del Estado para determinar dónde y bajo qué modalidades pueden producirse conductas vinculadas con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR).

Si bien el marco normativo vigente establece obligaciones relacionadas con la acreditación del origen legal, la trazabilidad y la documentación de los recursos y productos hidrobiológicos, su eficacia depende de que el agente pueda ser

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

individualizado y vinculado objetivamente con la conducta detectada. Las brechas de identificación y seguimiento entre la extracción, el desembarque, el transporte, el procesamiento y la comercialización generan espacios susceptibles de ser utilizados para introducir, movilizar, transformar o comercializar recursos de origen ilegal o no declarado. Cuando los operadores no están identificados, emplean documentación inconexa o intervienen mediante sucesivos intermediarios, se debilita la capacidad probatoria de la Administración y se dificulta atribuir responsabilidad conforme al principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 230 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, aprobado por Decreto Supremo N.° 006-2026-JUS.

La dispersión de fuentes y sistemas de información, las diferencias territoriales y las dinámicas cambiantes de las actividades pesqueras y acuícolas también restringen la prevención y la gestión basada en riesgos. La autoridad no siempre dispone de información suficiente y oportuna para anticipar qué actores, actividades, recursos, zonas o eslabones presentan mayor probabilidad de incumplimiento, por lo que parte de la intervención estatal continúa siendo predominantemente reactiva. A ello se suma una articulación todavía insuficiente entre prevención, orientación para el cumplimiento, asistencia técnica, supervisión, fiscalización y sanción. En consecuencia, no siempre es posible diferenciar al pequeño agente que requiere acompañamiento para formalizarse del operador que incumple deliberadamente, ni concentrar los recursos públicos de control en aquellos puntos donde generarían mayor impacto.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En consecuencia, de conformidad con lo indicado por la DGSFS-PA, la respuesta administrativa frente a la pesca INDNR presenta limitaciones para ser integral, proporcional y disuasiva respecto de todos los actores de la cadena de valor. El alcance de las consecuencias administrativas fueron estructurados principalmente en torno a actividades sujetas a permisos, autorizaciones, concesiones o licencias, por lo que su aplicación frente a agentes informales o no identificados resulta menos eficaz. Asimismo, las medidas cautelares y correctivas requieren habilitación mediante ley o decreto legislativo, conforme al artículo 228-H del TUO de la Ley N.° 27444, y la creación o ampliación de sanciones debe observar los principios de legalidad, razonabilidad, tipicidad y causalidad establecidos en su artículo 230. Por ello, los ajustes reglamentarios resultan insuficientes y se requiere modernizar el marco legal con normas con rango de Ley para integrar identificación, formalización, prevención, asistencia técnica, supervisión, fiscalización y sanción, así como fortalecer la coordinación e interoperabilidad entre el Ministerio de la Producción, los Gobiernos Regionales y las demás autoridades competentes.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Las medidas legislativas sobre esta materia permitirían establecer un sistema integrado de identificación, caracterización y formalización de los agentes de la cadena de valor pesquera y acuícola, articulado con el registro nacional de permisos de pesca y sustentado en la interoperabilidad entre las autoridades competentes. Disponer de información única, actualizada y verificable sobre quién participa, en qué actividad, bajo qué título o condición, en qué ámbito territorial y respecto de qué recurso permitiría conocer las relaciones entre los distintos eslabones, identificar puntos críticos y reconstruir la trazabilidad desde el origen hasta la comercialización o exportación. Con ello se reducirían los espacios para el ingreso de recursos de procedencia ilegal al circuito formal y se generaría información confiable para la investigación científica, la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas más precisas y transparentes.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

En esa línea la reforma permitiría articular la prevención, la asistencia técnica, la supervisión y la fiscalización bajo un enfoque de cumplimiento normativo y gestión de

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

riesgos, fortaleciendo la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos y la conservación de la biodiversidad, mejorando la calidad de la información sobre capturas y cosechas y contribuyendo a proteger la seguridad alimentaria y la economía nacional. También reducirían la competencia desleal que perjudica a pescadores, acuicultores y empresas formales, y reforzarían la capacidad del Estado peruano para acreditar el origen legal y la trazabilidad de los productos ante los mercados nacionales e internacionales. Ello favorecería el cumplimiento de los compromisos internacionales de lucha contra la pesca INDNR, protegería la reputación del país en el comercio pesquero y consolidaría una cadena de valor más transparente, formal, productiva y competitiva, respaldada por un sistema de fiscalización y sanción con mayor capacidad preventiva, operativa y efectiva.

Ahora bien, en lo que corresponde a la **gestión y seguridad de las infraestructuras pesqueras artesanales, innovación, formalización de los agentes en pesca y capacitación certificada en materia pesquera y técnico productiva**, es preciso señalar que lo planteado se encuentra referido al fortalecimiento del FONDEPES y labor a nivel de infraestructura pesquera y dotación necesaria para la asistencia técnica al pescador en beneficio de la actividad pesquera nacional, a través de i) la incorporación de mecanismos de financiamiento y gestión destinados a la modernización de la infraestructura pesquera artesanal, mediante la creación de esquemas de cofinanciamiento con los gobiernos regionales y locales, la constitución de fideicomisos para la ejecución y mantenimiento de infraestructura, la administración de recursos provenientes del Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal y otras fuentes de cooperación nacional e internacional, beneficios excepcionales a los créditos otorgados por FONDEPES; ii) facultar a dicha institución a desarrollar cursos para la formalización y de seguridad de la vida humana en el mar, en favor de los pescadores artesanales en los ámbitos marítimo y continental, con la finalidad de promover la formalización y el fortalecimiento de capacidades para mejorar la competitividad de los pescadores artesanales, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI); y, iii) fortalecer la creación, organización, gestión, inversión y financiamiento de los Centros de Entrenamiento Pesqueros del ámbito nacional de competencia del FONDEPES, a fin de lograr sus autosostenibilidad y mayor cobertura.

Respecto al punto i) previamente indicado, es preciso señalar que, la infraestructura pesquera artesanal presenta brechas en materia de modernización, ampliación, rehabilitación, operación y mantenimiento, que limitan las condiciones adecuadas para el desarrollo de las actividades pesqueras y reducen la capacidad de los pescadores artesanales para desarrollar sus actividades de manera eficiente, segura y competitiva. La atención de estas brechas requiere fortalecer los mecanismos de financiamiento y gestión de FONDEPES, así como mejorar la articulación con los gobiernos regionales y gobiernos locales para promover la ejecución de inversiones que respondan a las necesidades del sector.

Asimismo, existen limitaciones para implementar mecanismos financieros y de gestión que permitan asegurar la ejecución oportuna de proyectos de infraestructura pesquera artesanal y, particularmente, su adecuada operación y mantenimiento durante su vida útil. La ausencia de herramientas como esquemas de cofinanciamiento intergubernamental y fideicomisos especializados puede dificultar la sostenibilidad de las inversiones y reducir la capacidad institucional para movilizar y administrar recursos provenientes de distintas fuentes de financiamiento, incluyendo recursos públicos, cooperación nacional e internacional y otros mecanismos disponibles.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En ese contexto, el fortalecimiento del FONDEPES mediante mecanismos de financiamiento y gestión a partir de las medidas que se generen en el marco de las facultades delegadas permitirá robustecer las capacidades institucionales y operativas de FONDEPES para promover la modernización de la infraestructura pesquera artesanal, incorporando mecanismos de cofinanciamiento con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que permitan articular esfuerzos y recursos para atender las brechas existentes. Asimismo, la posibilidad de constituir fideicomisos y utilizar otros instrumentos de gestión financiera permitirá mejorar las condiciones para asegurar no solo la ejecución de las inversiones, sino también su operación y mantenimiento.

De esta manera, se podrá mejorar la capacidad del Estado para atender de manera oportuna las necesidades de infraestructura del sector pesquero artesanal, optimizar el uso de los recursos públicos y aprovechar fuentes adicionales de financiamiento y cooperación. Ello contribuirá a contar con infraestructura pesquera artesanal moderna, operativa y sostenible, generando mejores condiciones para el desarrollo de las actividades productivas y fortaleciendo la competitividad del sector.

En lo que respecta al punto ii) señalado en el numeral 3.40 del presente informe, se debe acotar que, los pescadores artesanales de los ámbitos marítimo, lacustre y fluvial enfrentan dificultades para acceder oportunamente a los cursos y programas de capacitación requeridos para su formalización y el fortalecimiento de sus capacidades técnico-productivas. Una de las principales limitaciones se presenta debido a que FONDEPES no puede desarrollar determinados programas de capacitación en localidades donde existen centros de capacitación o entrenamiento autorizados de carácter privado, lo que restringe la capacidad del Estado para ampliar su oferta de servicios y atender directamente la demanda de los pescadores artesanales. Esta situación puede generar brechas territoriales de acceso a la capacitación, especialmente cuando la oferta privada existente no resulta suficiente, oportuna o accesible para atender las necesidades del sector.

Asimismo, la estructura y duración de los programas de capacitación deben considerar las características particulares de la actividad pesquera artesanal. Los pescadores desarrollan sus actividades en función de las temporadas de pesca, las condiciones oceanográficas, la disponibilidad de los recursos y las jornadas propias de cada faena, por lo que programas formativos extensos pueden dificultar su participación y generar un costo de oportunidad significativo al tener que interrumpir o reducir sus actividades productivas. En ese sentido, resulta necesario adecuar la malla curricular y las modalidades de capacitación a la realidad del sector, priorizando cursos de duración razonable, contenidos pertinentes y modalidades que permitan su desarrollo durante los periodos disponibles entre faenas.

En ese contexto, la propuesta permitirá que FONDEPES pueda desarrollar programas de capacitación y formalización a nivel nacional, sin que la existencia de centros de capacitación o entrenamiento privados autorizados constituya una limitación para su intervención, dentro del marco de las competencias y estándares que correspondan a la Autoridad Marítima Nacional – DICAPI. De esta manera se podrá ampliar la cobertura de los servicios públicos de capacitación, atender brechas territoriales y brindar mayores oportunidades a los pescadores artesanales que actualmente enfrentan dificultades para acceder a estos servicios, contribuyendo a acelerar sus procesos de formalización.

Asimismo, la adecuación de la malla curricular permitirá que los programas de capacitación respondan de manera efectiva a las características y dinámica de la

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

actividad pesquera artesanal, mediante cursos breves, modulares y compatibles con los periodos entre faenas, sin afectar los contenidos esenciales ni los estándares técnicos y de seguridad exigibles. Con ello, se busca reducir las barreras que actualmente dificultan la participación de los pescadores, mejorar las tasas de culminación de los programas de capacitación y fortalecer sus competencias para el desarrollo seguro, formal y competitivo de sus actividades.

En lo que refiere al punto iii) señalado en el numeral 3.40 del presente informe, se debe indicar que, de acuerdo a lo comunicado por FONDEPES, en el marco de sus competencias institucionales orientadas al fortalecimiento de la pesca artesanal y al desarrollo de capacidades de sus agentes, requiere contar con un marco normativo que le permita optimizar, ampliar y fortalecer la prestación de servicios de formación, capacitación y entrenamiento técnico a nivel nacional.

En esa línea la cita entidad señal que, la problemática radica en que los Centros de Entrenamiento Pesquero (CEP) de Paita, Pucusana e Ilo se encuentran sujetos a limitaciones normativas, organizacionales, operativas (comercializar los servicios) y financieras que restringen su capacidad para optimizar la infraestructura y equipamiento disponibles, modernizar la formación técnico productiva y ampliar de manera descentralizada la oferta de capacitación y formalización de los agentes de la pesca artesanal en los ámbitos marítimo, lacustre y fluvial. Estas restricciones han limitado la renovación tecnológica de equipos especializados como simuladores, talleres de motores, embarcaciones y unidades de procesamiento, así como el desarrollo de servicios de capacitación y asistencia técnica vinculados a sus competencias que permitan optimizar la capacidad instalada y generar recursos directamente recaudados, conforme al marco legal aplicable. Asimismo, la cobertura territorial resulta insuficiente frente a la creciente demanda de formación y formalización, particularmente en zonas alejadas y de difícil acceso; por ello, el marco normativo vigente resulta insuficiente para implementar mecanismos modernos de organización, gestión, inversión y financiamiento que fortalezcan la capacidad operativa, sostenibilidad y cobertura nacional de los CEP, requiriéndose una habilitación legislativa que permita al FONDEPES adecuar y modernizar su marco jurídico e institucional.

Asimismo, las restricciones existentes para el desarrollo y prestación de servicios especializados de capacitación y entrenamiento limitan el aprovechamiento integral de la infraestructura, equipamiento, talleres, ambientes académicos y demás capacidades instaladas de los CEP, generando una baja utilización de su potencial operativo y reduciendo las posibilidades de mejorar progresivamente su sostenibilidad institucional.

Esta situación adquiere especial relevancia frente a la necesidad de atender la demanda nacional de cursos de formalización vinculados a la actividad pesquera artesanal, particularmente aquellos requeridos para el cumplimiento de las exigencias aplicables a la seguridad de la navegación, competencias de la gente de mar y demás requisitos vinculados al proceso de formalización de los pescadores artesanales.

En tal sentido, de acuerdo a lo indicado por el FONDEPES resultaría necesario establecer un marco legal que permita a dicha institución fortalecer y modernizar sus Centros de Entrenamiento Pesquero, dotándolos de mecanismos adecuados para su organización, gestión, inversión, articulación interinstitucional y financiamiento, de manera que puedan constituirse en plataformas especializadas para la formación y formalización de los agentes de la pesca artesanal en los ámbitos marítimo, lacustre y

C. BORDA G.

E. VEGA R.

J. RUIZ A.

E. REBAZA I.

fluvial, en coordinación con las entidades competentes que a la fecha es restrictiva la normativa. La problemática descrita evidencia la necesidad de adoptar medidas legislativas que permitan superar las actuales restricciones y establecer condiciones jurídicas e institucionales que posibiliten una gestión más eficiente, descentralizada, sostenible y orientada a resultados de los servicios de capacitación y entrenamiento brindados por el FONDEPES.

Se considera que la adopción de las medidas legislativas propuestas permitirá fortalecer el proceso de formalización de los agentes de la pesca artesanal a nivel nacional, ampliando progresivamente la cobertura de los servicios de capacitación, formación y entrenamiento en los ámbitos marítimo, lacustre y fluvial.

En particular, permitirá fortalecer a los Centros de Entrenamiento Pesquero de Paita, Pucusana e Ilo como unidades especializadas para la prestación de servicios de formación y entrenamiento, optimizando el uso de su infraestructura, equipamiento y recursos humanos, así como mejorando sus niveles de ocupabilidad y aprovechamiento de la capacidad instalada.

Asimismo, un marco normativo fortalecido permitirá establecer mecanismos de organización, gestión, inversión y financiamiento que contribuyan a mejorar la eficiencia operativa de los CEP y a generar condiciones progresivas para su sostenibilidad financiera, dentro del marco de las normas que regulan la administración financiera y presupuestaria del Estado.

Lo planteado también permitirá ampliar la cobertura territorial mediante mecanismos de articulación con gobiernos regionales, gobiernos locales, organizaciones sociales de pescadores artesanales, universidades y otras entidades públicas y privadas, facilitando la implementación de modalidades descentralizadas, itinerantes y/o complementarias de capacitación, particularmente en zonas alejadas y de difícil acceso. De igual manera, permitirá fortalecer la capacidad institucional del FONDEPES para desarrollar y actualizar su oferta formativa de acuerdo con las necesidades del sector pesquero artesanal y con los estándares técnicos y de seguridad aplicables a cada ámbito de navegación, promoviendo la incorporación de tecnologías educativas, simuladores, talleres especializados, embarcaciones de instrucción y metodologías de formación de adultos.

En consecuencia, la delegación de facultades legislativas permitiría establecer las condiciones normativas necesarias para que el FONDEPES, en el ámbito de sus competencias y en coordinación con las autoridades sectoriales competentes, pueda fortalecer, modernizar y ampliar la capacidad de sus Centros de Entrenamiento Pesquero para atender los procesos de formación y formalización de los agentes de la pesca artesanal en los ámbitos marítimo, lacustre y fluvial, contribuyendo al cierre de brechas de capacitación y al fortalecimiento de la institucionalidad del sector.

En lo referido a la **sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura**, de conformidad con lo informado por SANIPES, cabe traer a colación que la pesca y la acuicultura constituyen actividades estratégicas para la economía nacional, la generación de empleo, fortalecimiento de la competitividad, crecimiento de las exportaciones, el desarrollo descentralizado, aseguramiento del estatus sanitario, protección a la salud pública y la seguridad alimentaria.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En el año 2025, las exportaciones pesqueras y acuícolas ascendieron a más de US$ 4,600 millones por un total de 2.17 millones TMB de producto hidrobiológico, y sus cadenas de valor generaron aproximadamente más de 400 000 empleos directos e indirectos en las actividades de extracción, cultivo, desembarque, procesamiento, comercialización y servicios conexos. Sin embargo, el desarrollo del sector se encuentra limitado por la informalidad, las brechas institucionales, la dispersión normativa, la insuficiente articulación entre entidades y la existencia de cargas regulatorias que no siempre responden a las características y niveles de riesgo de las actividades pesqueras y acuícolas. A manera de ejemplo específico, se estima que el 50.3 % de las embarcaciones pesqueras artesanales y el 71 % de los centros de producción acuícola (AMYPE y AMYGE) no cuentan con habilitación sanitaria, lo que restringe su acceso a mercados más exigentes y tiene una afectación directa en la productividad y competitividad.

En este contexto, SANIPES resalta la necesidad de fortalecer, modernizar y optimizar la institucionalidad y el marco normativo de la pesca y la acuicultura en todas las etapas de sus cadenas de valor, a fin de promover su sostenibilidad, formalización, innovación, productividad, competitividad, transformación digital y acceso a los mercados nacionales e internacionales. Asimismo, indica que, se requiere fortalecer la sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, así como de los alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura, mediante mecanismos de regulación, vigilancia, fiscalización, verificación de la rastreabilidad, certificación, habilitación y emisión de documentos oficiales en materia sanitaria que faciliten las exportaciones conforme a los mercados de destino; todo ello en aplicación del principio de análisis de riesgos y la simplificación administrativa, velando en todo momento por la salud pública, el aseguramiento del estatus sanitario y la facilitación del comercio.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En línea con ello, el referido pedido de facultades, propone modificar la Ley N.° 30063, Ley de Creación de la Autoridad Nacional de Sanidad e Inocuidad en Pesca y Acuicultura – SANIPES, con la finalidad de perfeccionar y modernizar el marco sanitario aplicable a la actividad pesquera y acuícola, asegurando una intervención integral y articulada de la autoridad sanitaria a lo largo de toda la cadena productiva. Dicha modificación busca fortalecer los instrumentos para la gestión sanitaria basada en riesgos y evidencia científica, la innovación y modernización de los mecanismos de vigilancia, fiscalización, control, certificación y trazabilidad, así como optimizar la regulación de los alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura, garantizando una actuación eficiente, proporcional y acorde con la naturaleza y nivel de riesgo de las actividades reguladas.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA P.

Lo planteado permitirá fortalecer la capacidad del país para mantener y ampliar el acceso de los productos pesqueros y acuícolas a los mercados internacionales y responder oportunamente a las crecientes exigencias y al fortalecimiento de los controles sanitarios y de inocuidad en frontera implementados por los países de destino, favoreciendo el reconocimiento y la confianza en el sistema sanitario nacional. De igual manera, se busca generar mayor predictibilidad y seguridad jurídica para los operadores de la cadena productiva, mediante reglas claras, criterios técnicos objetivos y mecanismos regulatorios que reduzcan la discrecionalidad y cargas administrativas innecesarias, sin disminuir los niveles de protección sanitaria.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Con estas medidas se pretende consolidar un sistema sanitario moderno, preventivo, trazable y basado en riesgos, capaz de cubrir integralmente toda la cadena productiva pesquera y acuícola, proteger la salud pública y la sanidad de los recursos

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

hidrobiológicos y, simultáneamente, contribuir a la sostenibilidad, competitividad y acceso a mercados de la pesca y acuicultura peruana.

De otro lado, en lo que respecta a formalizar las embarcaciones artesanales del ámbito continental, así como de los agentes en pesca y acuicultura; y capacitación certificada en materia pesquera y técnico productiva, la DGPA informa que, la Pesca Artesanal es una actividad económica y social de vital importancia, en el entendido que, es fuente generadora de empleo y brinda oferta alimentaria de calidad; no obstante, a través del tiempo ha enfrentado diversos problemas como contaminación, escasez de recursos e informalidad, este último se ve reflejado en la Cuarta Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal en el Litoral Peruano-ENEPA IV, donde se evidencia que hasta un 35,8% lo que representa a 30,000 pescadores no cuentan con ningún tipo de documento que los acredite como tales; entre otros factores, debido a ello el Estado ha venido implementando mecanismos que coadyuven a mitigarlos.

Respecto a este punto la DGPA indica que se debe considerar que, conforme a la Cuarta Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal en el Litoral Peruano-ENEPA IV, los pescadores formalizados tienen mayores oportunidades de acceder a programas de financiamiento, capacitaciones o mercados; mediante la ENEPA IV se pudo determinar que, a nivel nacional, un 62% de los pescadores artesanales embarcados manifestaron contar con carné de pesca. Destacaron las regiones de Moquegua y Tacna, donde las proporciones de pescadores con carné de pesca fueron del orden del 89,7% y 85,1%, respectivamente. Es importante mencionar que, si bien se va avanzando con la formalización de pescadores artesanales, aún existe una importante brecha por formalizar patrones de pesca artesanal y motoristas (lo cual guarda concordancia con lo informado en el 3.46 al 3.49 del presente informe); los cuales, por procedimientos administrativos no acordes con la realidad de este sector, existe un mínimo porcentaje de formalización.

En esa línea, la citada dependencia señala también que ha evidenciado la existencia de una importante brecha de formalización de embarcaciones pesqueras artesanales fluviales en la Amazonía peruana, más de 1,500 embarcaciones, cuya principal limitación se encuentra asociada al procedimiento para la obtención del Certificado de Matrícula, situación que restringe su adecuada identificación y registro, así como el acceso de los pescadores artesanales a las intervenciones y mecanismos de apoyo promovidos por el Estado. Asimismo, ha identificado la existencia de antecedentes normativos relacionados con la simplificación de trámites para la obtención de matrícula de embarcaciones artesanales fluviales, los cuales constituyen un referente para la evaluación de alternativas orientadas a fortalecer el proceso de formalización de este tipo de embarcaciones, que desarrollan actividades en el ámbito amazónico.

De acuerdo a ello, la DGPA prevé que la dación de medidas con rango de ley sobre esta temática, es decir, el establecimiento de medida para la formalización de las embarcaciones y de los pescadores artesanales permitirá desarrollar la pesca amazónica en condiciones de mayor seguridad, legalidad y reconocimiento por parte del Estado. Contar con matrícula, permiso de pesca y carné de pescador artesanal facilitará la identificación y certificación de quienes realizan esta actividad, reduciendo la alta informalidad existente, especialmente en regiones como Ucayali y Madre de Dios.

Asimismo, considera que impulsar un procedimiento de formalización simplificado y adaptado a la realidad amazónica permitirá reducir costos y barreras administrativas. La utilización de planos modelo y requisitos proporcionales a embarcaciones de

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

reducido arqueo bruto, motores de baja potencia y corta vida útil facilitará que más pescadores puedan acceder a la formalidad, complementándose con mayores facilidades para acceder al curso MAM-119 y obtener el carné de pescador artesanal.

Por lo antes descrito se espera que la formalización permita contar con mejores registros para orientar programas, inversiones y servicios públicos hacia los pescadores amazónicos. A su vez, se prevé que una mayor integración a la economía formal puede generar mejores oportunidades de comercialización, financiamiento y participación en programas de apoyo productivo, contribuyendo a fortalecer la actividad pesquera, incrementar progresivamente los ingresos de las familias pescadoras y mejorar su calidad de vida, promoviendo un desarrollo económico y social más sostenible en las comunidades de la Amazonía.

Ahora bien, en lo que respecta a crear un Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, de naturaleza privada, que se financie con aportes voluntarios o contraprestaciones, sin demandar recursos del Tesoro Público, es precios indicar que la pesca artesanal enfrenta limitaciones para acceder a recursos que permitan financiar inversiones orientadas a mejorar su productividad, competitividad y sostenibilidad. Esta situación se evidencia en la ENEPA IV, donde entre los principales problemas señalados por los propios pescadores se encuentra la falta de apoyo económico y, en materia de infraestructura, de los 87 lugares de desembarque analizados, solo 26 (29,9 %) contaban con infraestructura completa, mientras que 23 presentaban infraestructura incompleta y 38 carecían de ella.

En este contexto, existe la necesidad de contar con mecanismos complementarios y sostenibles de financiamiento específicamente orientados al desarrollo de la pesca artesanal, que permitan movilizar recursos para atender dichas necesidades sin incrementar la presión sobre el presupuesto público. Por ello, la creación de un Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, de naturaleza privada y financiado mediante aportes voluntarios o contraprestaciones, permitiría canalizar recursos hacia intervenciones que fortalezcan las capacidades productivas, infraestructura, innovación y competitividad de los agentes de la pesca artesanal, sin demandar recursos del Tesoro Público.

Por otra parte, para el caso de **crear mecanismos de protección ante fenómenos climáticos, así como para dinamizar la actividad pesquera artesanal, de menor y mayor escala, considerando las diversas características geográficas del litoral y oceanográfica del medio marino, en particular en la zona sur del Perú**, es preciso señalar que, la creación de mecanismos de protección frente a fenómenos climáticos se justifica en la naturaleza recurrente y variable de eventos como El Niño y La Niña, cuya intensidad, duración y extensión geográfica no pueden determinarse con absoluta certeza y cuyos efectos pueden generar impactos significativos sobre la disponibilidad de los recursos hidrobiológicos y el normal desenvolvimiento de la cadena de valor pesquera y acuícola. Por lo que, resulta necesario dotar al Estado de herramientas normativas que permitan implementar medidas preventivas, adaptativas y de respuesta progresiva, fortaleciendo la resiliencia del sector frente a escenarios de alta variabilidad climática.

De igual forma, la dinamización de la actividad pesquera en todas sus escalas, requiere de una visión y un manejo atendiendo a las diversas características geográficas del litoral y oceanográfica del medio marino, lo cual permite que las medidas de ordenamiento respondan a las particularidades geográficas del litoral peruano y a la variabilidad de las condiciones oceanográficas del medio marino, las cuales influyen

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

directamente en la distribución espacio-temporal de los recursos hidrobiológicos y en la operatividad de las flotas pesqueras artesanal, de menor y mayor escala, de conformidad con lo indicado en los numerales 3.25, 3.26, 3.27 y 3.31 del presente informe. En consecuencia, la implementación de medidas diferenciadas y adaptativas favorece un aprovechamiento sostenible de los recursos y dinamiza su aprovechamiento, contribuyendo al desarrollo de las actividades productivas, en concordancia con los objetivos de conservación y uso responsable de los recursos hidrobiológicos.

En relación con **modificar la gestión y administración de los permisos de pesca emitidos por el Ministerio de la Producción y gobiernos regionales**, la DGPA señala que, la gestión actual de los títulos habilitantes "presenta limitaciones en términos de eficiencia, capacidades operativas y trazabilidad de la información", estas limitaciones se asocian a "la falta de integración de sistemas" y al "uso de criterios y procedimientos heterogéneos"; lo cual se manifiesta operativamente en la aplicación de procedimientos y esquemas operativos propios de cada entidad, que, en conjunto, dispersan la información y dificultan una administración uniforme a nivel nacional.

Ante esta situación, existe la necesidad de modernizar la gestión y administración de los títulos habilitantes otorgados por las autoridades competentes, que incluye la regulación de la vigencia y caducidad, de los licencias, permisos, autorizaciones y concesiones emitidos por el Ministerio de la Producción y los Gobiernos Regionales, fortaleciendo la seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la gestión de los derechos pesqueros y acuícolas otorgados.

Asimismo, dicha modernización de la gestión y administración, comprende el establecimiento del registro de los derechos administrativo pesqueros otorgados por el Ministerio de la Producción para la extracción y procesamiento de recursos hidrobiológicos y para la operación de infraestructura pesquera asociada a muelles y desembarcaderos pesqueros vinculados a la descarga de recursos hidrobiológicos en los registros administrados por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

La incorporación de los derechos administrativos pesqueros en los registros administrados por la SUNARP se espera permita fortalecer la seguridad jurídica, publicidad y trazabilidad de los derechos otorgados por el Estado, facilitando su identificación y verificación por parte de las autoridades, sus titulares y terceros. Además, la medida puede generar un beneficio para los titulares de los derechos, en la medida en que una mayor seguridad y publicidad registral puede facilitar su acreditación frente a entidades financieras y otros agentes económicos.

Con respecto a la **gestión y creación del registro nacional de los permisos de pesca mediante la interoperabilidad entre las autoridades competentes**, la DGPA señala que, en el Perú existen más de 90 mil pescadores artesanales, considerando tanto el ámbito marítimo como el continental. Esta población constituye un componente fundamental del tejido socioeconómico de numerosas comunidades y mantiene una participación relevante en la producción pesquera nacional. En ese sentido, señala que, entre enero y julio de 2025, el desembarque de productos provenientes de la pesca artesanal alcanzó aproximadamente 776 mil toneladas métricas, lo que representó un incremento del 50,4% respecto del mismo periodo del año anterior, evidenciando la importancia productiva de este subsector dentro de la actividad pesquera del país.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

El crecimiento y la relevancia de esta actividad económica ponen de manifiesto, a su vez, las deficiencias del sistema nacional de registro de los permisos de embarcaciones pesqueras, debido a las limitaciones existentes en la trazabilidad de los expedientes y en la verificación oportuna de la vigencia de los títulos habilitantes. Esta situación incrementa el riesgo de duplicidades e inconsistencias en la información registrada, afectando la eficiencia de la gestión pública, las acciones de supervisión y fiscalización, así como la seguridad jurídica de los administrados.

Sobre este aspecto, cabe traer a colación lo indicado por la DGPCHDI, respecto a que, la información correspondiente a los permisos de pesca, licencias de funcionamiento y otros títulos habilitantes para el desarrollo de actividades extractivas y de procesamiento se encuentra administrada por distintas autoridades (PRODUCE y los GORES con competencia pesquera), sin contar con un registro nacional integrado e interoperable que permita acceder de manera oportuna, uniforme y confiable a dicha información. Esta situación genera problemas para su consulta y validación, lo que origina un gran riesgo de inconsistencias entre registros y limitaciones para verificar oportunamente la situación jurídica de las embarcaciones y plantas durante las acciones de supervisión y fiscalización.

Ante esta problemática, se considera que, la delegación de facultades permitirá la creación de un registro nacional de los permisos de pesca, que responda a la necesidad de superar la dispersión, heterogeneidad y desactualización de la información generada por PRODUCE y principalmente por los Gobiernos Regionales, mediante la consolidación de un sistema único, integrado y actualizado que permita fortalecer la gestión de los títulos habilitantes, permitiendo disponer de información actualizada en tiempo real para las entidades competentes, los órganos de control y los administrados. De esta manera, se contribuirá a mejorar la eficiencia, transparencia y oportunidad de la gestión pública, fortalecer las acciones de supervisión y fiscalización, reducir los riesgos asociados a la falta de trazabilidad y brindar mayores condiciones de seguridad jurídica a los administrados

Asimismo, la medida permitirá fortalecer las acciones de supervisión y fiscalización, reducirá los tiempos destinados a la verificación de información, mejorará la trazabilidad de las actividades extractivas y de procesamiento, asimismo, permitirá identificar oportunamente embarcaciones y plantas que operen sin autorización o incumpliendo las condiciones establecidas en sus títulos habilitantes.

De igual forma, la interoperabilidad permitirá complementar la información administrativa en poder otras autoridades como DICAPI, SANIPES, fortaleciendo la capacidad preventiva y de respuesta del Estado frente a posibles actividades ilícitas, contribuyendo a la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, al fortalecimiento de la trazabilidad y al aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos, mediante una gestión basada en información integrada, actualizada y accesible para las autoridades competentes.

Con respecto a una **reforma estructural que mejore la capacidad de prevención, control y sanción del Estado en materia pesquera y acuícola**, se advierte que actualmente la actuación estatal en ese rubro tiene limitaciones en su ejecución, debido a la dispersión de funciones con los gobiernos regionales, que soportada en la descentralización ha obtenido muy limitado desarrollo en cada una de las regiones hacia la construcción de un real sistema de control pesquero y acuícola, a pesar de las muy importantes competencias que tienen en materia de pesca artesanal, o solo sobre la extracción sino sobre el procesamiento, esto debilita la creación de una gobernanza

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

en pesquería y acuicultura puesto que el margen de acción de quienes actúan en transgresión de la ley se mantiene amplio, sobre todo cuando en vez de actuar coordinadamente y bajo la guía técnica del Ministerio de la Producción como sector rector, se producen por el contrario reacciones a las medidas de ordenamiento no solo de los actores del proceso productivo pesquero, sino de las autoridades que en sus regiones deben ser parte de dicho ordenamiento.

Nos encontramos de otro lado, que diversos sistemas de supervisión y control, que tienen además el rol preventivo, bajo una estructura de sistema a nivel nacional y con competencias integrales y unificadas a nivel nacional, han venido obteniendo adecuado niveles de satisfacción, pero sobre todo en una mejora en la cobertura de su objeto de protección a través de las medidas de reestructuración o unificación, como por el ejemplo de SUNAFIL en materia laboral y de seguridad y salud en el trabajo, o de SUTRAN a nivel nacional.

- **Del objeto de la regulación materia del pedido de facultades legislativas en materia de pesca y acuicultura**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Al respecto , cabe señalar que, la regulación planteada tiene por objetivo fortalecer y modernizar el marco normativo de las actividades pesqueras y acuícolas y de los derechos derivados de estas, promoviendo una gobernanza moderna, eficiente y articulada que permita asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos, la conservación de los ecosistemas acuáticos, la seguridad alimentaria, el desarrollo económico y social de las comunidades vinculadas a la pesca y la acuicultura y la competitividad de toda su cadena de valor. Para ello, se busca consolidar un marco regulatorio sustentado en la mejor evidencia científica disponible, el enfoque precautorio y el manejo adaptativo de las pesquerías y de la acuicultura, que permita responder oportunamente a la dinámica de los recursos hidrobiológicos y a las condiciones ambientales y oceanográficas que caracterizan al país, y atienda a las necesidades actuales de dichas actividades productivas.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Con dicho propósito, la regulación busca fortalecer la productividad, la competitividad económica y el desarrollo sostenible del sector; consolidar la investigación científica como base para la adopción de decisiones de ordenamiento; perfeccionar la clasificación de la flota pesquera marítima como instrumento para una gestión diferenciada de los distintos segmentos de flota; fortalecer la fiscalización y sanción de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; mejorar la gestión y seguridad de la infraestructura pesquera artesanal; promover la innovación; fortalecer la sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, así como de los alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura; y generar mejores condiciones para el procesamiento, la transformación, la comercialización, el acceso al financiamiento y a los mercados, contribuyendo al incremento de la productividad y competitividad del sector.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Asimismo, la regulación planteada busca fortalecer la administración de los derechos pesqueros y acuícolas mediante la modernización de la gestión de los permisos de pesca emitidos por el Ministerio de la Producción y los Gobiernos Regionales, la implementación de un registro nacional interoperable que fortalezca la trazabilidad, la calidad de la información y la eficiencia de la gestión pública, así como consolidar la formalización de los agentes de la pesca y la acuicultura y culminar los procesos de regularización de las embarcaciones artesanales del ámbito continental actualmente en ejecución, promoviendo además la capacitación certificada en materia pesquera y

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

técnico-productiva, en armonía con las medidas de ordenamiento y sin comprometer la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos.

Así también, se busca fortalecer la resiliencia del sector frente a los efectos de la variabilidad climática mediante la implementación de mecanismos de protección que permitan reducir los impactos sobre las actividades pesqueras y acuícolas, y aprovechar de manera sostenible las oportunidades derivadas de la dinámica de los ecosistemas acuáticos, generando resiliencia en los actores pesqueros y acuícolas entre dichos impactos. Así también, se busca promover el desarrollo sostenible de la pesca artesanal mediante la creación de un Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, de naturaleza privada y financiado con aportes voluntarios o contraprestaciones, sin demandar recursos del Tesoro Público, y dinamizar la actividad pesquera artesanal, de menor y mayor escala, considerando las particularidades geográficas y oceanográficas del litoral peruano, especialmente en la zona sur del país. Dicha dinamización de la actividad pesquera en todas sus escalas, requiere de una visión y un manejo atendiendo a las diversas características del medio marino, lo cual permite que las medidas de ordenamiento respondan a las particularidades geográficas del litoral peruano y a la variabilidad de las condiciones oceanográficas, las cuales influyen directamente en la distribución espacio-temporal de los recursos hidrobiológicos y en la operatividad de las flotas pesqueras artesanal, de menor y mayor escala.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En conjunto, estas medidas buscan consolidar una gobernanza moderna, eficiente y articulada del sector pesquero y acuícola, fortaleciendo la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, la competitividad de la cadena de valor, la seguridad alimentaria, la resiliencia frente a la variabilidad ambiental y el desarrollo económico y social de las comunidades vinculadas a la pesca y la acuicultura.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En atención al marco normativo señalado, es preciso indicar que, la delegación de facultades legislativas constituye un mecanismo constitucionalmente previsto que permite al Congreso de la República habilitar temporalmente al Poder Ejecutivo para legislar mediante decretos legislativos sobre materias específicas determinadas en la ley autoritativa. Siendo que, en el presente caso, las medidas propuestas se encuentran delimitadas materialmente al subsector pesca y acuicultura y responden a problemáticas concretas identificadas por los órganos y entidades competentes, respecto de las cuales el presente informe desarrolla su diagnóstico, necesidad y beneficios esperados.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Asimismo, las medidas propuestas requieren efectuar modificaciones a normativas con rango de Ley y, el establecimiento de nuevas disposiciones de igual jerarquía, debido a que comprenden elementos estructurales del régimen jurídico pesquero y acuícola que no pueden ser modificados o generados exclusivamente mediante normas reglamentarias. Entre ellos se encuentran las bases del ordenamiento pesquero y acuícola, los derechos derivados de estas actividades, la clasificación de la flota pesquera marítima, el marco institucional de la investigación científica, aspectos referidos a la sanidad e inocuidad, la gestión de infraestructura pesquera artesanal y la creación y regulación de instrumentos destinados al desarrollo de la pesca artesanal, entre otros aspectos previamente señalados.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Dicho requerimiento de facultades legislativas adquiere especial relevancia considerando que el procedimiento legislativo ordinario demanda el cumplimiento de las distintas etapas previstas constitucional y reglamentariamente para la formación de las leyes y que, en el actual contexto de implementación del sistema bicameral del

Congreso de la República, la aprobación de las iniciativas legislativas comprende la intervención de ambas cámaras conforme al procedimiento constitucional correspondiente. En ese contexto, tratándose de un conjunto de medidas sectoriales cuya implementación requiere atender con oportunidad las necesidades identificadas en el presente informe, la delegación prevista en el artículo 104 de la Constitución permite que, dentro de una materia específica (que es competencia del sub sector pesca y acuicultura, dado el carácter especializado y de precisión técnica requerido), el Poder Ejecutivo pueda desarrollar las modificaciones legislativas necesarias mediante decretos legislativos en los aspectos previamente señaladas en el presente informe.

En esa medida, la delegación de facultades permitiría que el desarrollo de las disposiciones con rango de Ley pueda efectuarse con la especialización y precisión técnica propias de este subsector, mediante la participación articulada del Ministerio de la Producción a través de sus órganos de línea y organismos técnicos especializados, dentro de sus respectivas competencias. Ello resulta particularmente relevante considerando que las medidas propuestas comprenden materias diferenciadas como ordenamiento pesquero y acuícola, investigación científica, clasificación de la flota, sanidad e inocuidad, fiscalización, formalización, infraestructura pesquera artesanal, adaptación frente a fenómenos climáticos y administración de derechos, entre otros, cuya regulación requiere integrar componentes jurídicos con criterios biológicos, pesqueros, oceanográficos, sanitarios, productivos y económicos.

Por lo antes expuesto, considerando la información proporcionada por los órganos e instancias competentes que forman parte del subsector pesca y acuicultura, y de conformidad con los argumentos señalados en el presente informe se consideraría pertinente continuar con el trámite correspondiente para realizar el pedido de facultades legislativas al Congreso de la República para la dación de las siguientes medidas en materia de pesca y acuicultura:

a) Fortalecer y modernizar el marco normativo de las actividades pesqueras y acuícolas en su cadena de valor, y los derechos generados por ésta, incluyendo su productividad, competitividad económica, desarrollo sostenible, investigación científica, clasificación de la flota pesquera marítima, fiscalización y sanción para la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, gestión y seguridad de las infraestructuras pesqueras artesanales, innovación, sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura, procesamiento, transformación, comercialización, financiamiento y acceso a mercados.

b) Formalizar las embarcaciones artesanales del ámbito continental, así como de los agentes en pesca y acuicultura; y capacitación certificada en materia pesquera y técnico productiva.

c) Crear mecanismos de protección ante fenómenos climáticos, así como para dinamizar la actividad pesquera artesanal, de menor y mayor escala, considerando las diversas características geográficas del litoral y oceanográfica del medio marino, en particular en la zona sur del Perú.

d) Crear un Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, de naturaleza privada, que se financie con aportes voluntarios o contraprestaciones, sin demandar recursos del Tesoro Público.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

e) Modificar la gestión y administración de los permisos de pesca emitidos por el Ministerio de la Producción y gobiernos regionales.

f) Creación del registro nacional de los permisos de pesca mediante la interoperabilidad entre las autoridades competentes.

De acuerdo con ello, se prevé aprobar principalmente las siguientes medidas legislativas:

- Investigación científica

Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.° 1677, Ley que fortalece al Instituto del Mar del Perú – IMARPE, a fin fortalecer la investigación científica aplicada a la pesca y la acuicultura, y que modifica en lo que corresponda a la Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley N.° 25977 y la Ley General de Acuicultura, aprobada por Decreto Legislativo N.° 1195, reforzando el rol del IMARPE como soporte técnico para la adopción de medidas de ordenamiento y aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos marinos y continentales, así como fortaleciendo su funcionamiento como organismo ejecutor adscrito al Ministerio de la Producción.

- Fortalecimiento y modernización del marco normativo de las actividades pesqueras y acuícolas

Decreto legislativo que modifica la Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley N.° 25977 y la Ley General de Acuicultura, aprobada por Decreto Legislativo N.° 1195, para fortalecer y modernizar la gestión de las actividades pesqueras y acuícolas, los derechos derivados de estas y su cadena de valor, promoviendo su productividad, competitividad económica y desarrollo sostenible, y fortaleciendo los instrumentos para su ordenamiento y gestión.

- Prevención, fiscalización y sostenibilidad de la actividad pesquera y acuícola

Decreto legislativo que fortalece la identificación de los actores que forman parte de la cadena de valor pesquera y acuícola, prevención, asistencia técnica, supervisión, fiscalización y sanción de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), y régimen excepcional de beneficios para el pago de multas administrativas, incluida su suspensión, en el subsector pesca y acuicultura y entidades adscritas, incorporando herramientas que mejoren el cumplimiento de la normativa pesquera y contribuyan al aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos, así como la mejora en el control de la trazabilidad en las actividades pesqueras y acuícolas.

- Formalización y fortalecimiento de capacidades

Decreto Legislativo que fortalece al Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES), incorporando mecanismos de financiamiento y gestión destinados a la modernización de la infraestructura pesquera artesanal, mediante la creación de esquemas de cofinanciamiento con los gobiernos regionales y locales, la constitución de fideicomisos para la ejecución y mantenimiento de infraestructura, la administración de recursos provenientes del Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal y otras fuentes de cooperación nacional e internacional. Así como beneficios excepcionales a los créditos otorgados por FONDEPES

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Decreto Legislativo que faculta al FONDEPES a desarrollar cursos para la formalización y de seguridad de la vida humana en el mar, en favor de los pescadores artesanales en los ámbitos marítimo y continental, con la finalidad de promover la formalización y el fortalecimiento de capacidades para mejorar la competitividad de los pescadores artesanales, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI).

Decreto Legislativo que establece disposiciones destinadas cerrar la brecha en los procesos de formalización de las embarcaciones artesanales del ámbito continental, fortalecer el cumplimiento de los requisitos para la formalización de los agentes acuícolas, y promover la capacitación certificada en materia pesquera y técnico-productiva; mediante la simplificación y estandarización de los procedimientos administrativos para el otorgamiento de títulos habilitantes y reconocimiento de los agentes de la pesca y la acuicultura, asegurando que dichas medidas sean compatibles con los objetivos del ordenamiento pesquero y acuícola y no comprometan la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos ni generen un incremento del esfuerzo pesquero y capacidad de los ecosistemas.

Fortalecer la creación, organización, gestión, inversión y financiamiento de los Centros de Entrenamiento Pesqueros del ámbito nacional de competencia del FONDEPES, a fin de lograr su autosostenibilidad y mayor cobertura.

- Adaptación frente a fenómenos climáticos

Decreto Legislativo que establece mecanismos para mejorar la capacidad de respuesta de los agentes pesqueros y acuícolas frente a los efectos de los fenómenos climáticos sobre las actividades pesqueras y acuícolas, incorporando medidas que permitan fortalecer la resiliencia del subsector.

- Dinamización de la pesca considerando las diversas características geográficas del litoral y clasificación de la flota pesquera marítima.

Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley N.° 25977, a fin de dinamizar la actividad pesquera artesanal, de menor y mayor escala, considerando las diversas características geográficas del litoral y las condiciones oceanográficas del medio marino, especialmente en la zona sur del Perú; y permitiendo que la clasificación de las embarcaciones pesqueras y operatividad de las mismas responda a criterios técnicos especializados, mejorando la administración y gestión de las pesquerías.

- Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal

Decreto Legislativo que crea el Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, de naturaleza privada, financiado mediante aportes voluntarios o contraprestaciones, sin demandar recursos del Tesoro Público, y establece las bases para su administración y operativización, destinado a promover inversiones para el fortalecimiento de la competitividad, la infraestructura, la innovación, el acceso al financiamiento y el desarrollo sostenible de la pesca artesanal.

- Modernización de la administración de los títulos habilitantes

Decreto Legislativo que moderniza la gestión y administración, que incluye la regulación de la vigencia y caducidad, de los licencias, permisos, autorizaciones y

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

concesiones emitidos por el Ministerio de la Producción y los Gobiernos Regionales, fortaleciendo la seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la gestión de los derechos pesqueros y acuícolas otorgados.

Asimismo, establecerá el registro de los derechos administrativo pesqueros otorgados por el Ministerio de la Producción para la extracción y procesamiento de recursos hidrobiológicos y para la operación de infraestructura pesquera asociada a muelles y desembarcaderos pesqueros vinculados a la descarga de recursos hidrobiológicos en los registros administrados por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

- Registro Nacional de Permisos de Pesca

Decreto Legislativo para creación y gestión del Registro Nacional de Permisos de Pesca, que permita la interoperabilidad entre las autoridades competentes, con la finalidad de fortalecer la transparencia, la calidad de la información, la articulación institucional y la administración eficiente de los permisos de pesca otorgados por las Dependencias con Competencia Pesquera de los Gobiernos Regionales y el Ministerio de la Producción.

- Innovación, sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura

Se propone modificar la Ley N.° 30063, Ley de Creación de la Autoridad Nacional de Sanidad e Inocuidad en Pesca y Acuicultura – SANIPES, con la finalidad de perfeccionar y modernizar el marco sanitario aplicable a la actividad pesquera y acuícola, asegurando una intervención integral y articulada de la autoridad sanitaria a lo largo de toda la cadena productiva. Dicha modificación busca fortalecer los instrumentos para la gestión sanitaria basada en riesgos y evidencia científica, la innovación y modernización de los mecanismos de vigilancia, fiscalización, control, certificación y trazabilidad, así como optimizar la regulación de los alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura, garantizando una actuación eficiente, proporcional y acorde con la naturaleza y nivel de riesgo de las actividades reguladas.

- Gestión y seguridad de las infraestructuras pesqueras artesanales.

Decreto legislativo que fortalece los mecanismos para la gestión de las infraestructuras pesqueras a través de mecanismos público – privado, y la seguridad de las mismas, a fin de optimizar su gestión y eficiencia operativa, garantizando la continuidad de los servicios que prestan y su autosostenibilidad.

- Gestión y seguridad de las infraestructuras pesqueras artesanales

Decreto Legislativo que cree a la Superintendencia Nacional en Pesca, Acuicultura y sanidad e inocuidad pesquera que asuma las competencias existentes con la finalidad de optimizar la labor efectuada por el sector, asi como asumiendo competencias que actualmente no se desarrollan de forma adecuada a nivel nacional a fin de mejorar la gobernanza pesquera.

- Fortalecer y modernizar el marco normativo de la fiscalización y sanción para la pesca ilegal no declarada y no reglamentada

Decreto Legislativo que cree a la Superintendencia Nacional en Pesca, Acuicultura y sanidad e inocuidad pesquera que asuma las competencias existentes con la finalidad de optimizar la labor efectuada por el sector, asi como asumiendo competencias que actualmente no se desarrollan de forma adecuada a nivel nacional a fin de mejorar la gobernanza pesquera.

6. **Actualizar la normativa de minería, con la finalidad de brindar la seguridad jurídica requerida para activar inversiones privadas, en lo relativo al otorgamiento, vigencia y caducidad de concesiones y demás títulos habilitantes a nivel nacional y subnacional, formalización y trazabilidad, simplificando procedimientos administrativos que permitan mayores inversiones, brindando asistencia técnica para el desarrollo de proveedores y encadenamientos productivo**

Sobre la Ley de Minería Artesanal y de Pequeña Escala y modificaciones sobre formalización.

- **Diagnóstico del problema: De las barreras identificadas para la formalización**

Existen múltiples factores que limitan la formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (PMA). Entre los principales, se identifican aquellos de orden estructural-legal, los de orden administrativo y gestión y de la voluntad de formalizarse.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **De orden estructura legal**

Tenemos que más del 90% de mineros en vías de formalización realizan actividad minera de explotación sobre un derecho minero vigente de un tercero, es decir no son titulares de dicho derecho minero, y para formalizarse requieren suscribir un contrato de explotación o un contrato de cesión, un segundo problema crítico es la situación de los administrados ubicados en concesiones mineras extinguidas: en estos casos, los mineros no pueden acreditar titularidad ni obtener contratos de explotación o cesión, pues el tránsito hacia la libre denunciabilidad, la formulación de nuevos petitorios y la titulación definitiva puede demorar entre uno y dos años.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **De orden administrativo y de gestión**

Es necesario precisar que el artículo 9 del Decreto Supremo N.° 009-2025-EM dispone que los trámites y acciones del proceso de formalización minera integral —incluyendo la evaluación de requisitos para autorizar el inicio o reinicio de actividades de explotación y beneficio— están a cargo de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM). Cabe señalar que dicha autorización, requiere de una verificación previa en campo sobre el cumplimiento de los 5 requisitos.

En ese sentido, desde el 19 de mayo de 2025, esta dirección asumió dichas competencias a nivel nacional, pasando a atender la totalidad de las solicitudes. Como resultado, a junio de 2026 se registra un total de 24,871 expedientes en estado de "Evaluación", lo que representa un incremento del 154% en comparación con los 9,800 expedientes que se tenían en marzo de 2025. Al mantenerse el mismo presupuesto y las mismas capacidades logísticas y profesionales, este aumento ha limitado la atención oportuna de las solicitudes de los administrados.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

- **De la voluntad de Formalizarse**

Por último, la limitada voluntad de formalizarse del pequeño minero o minero artesanal en acreditar los requisitos para lograr su formalización, en especial de aquellos que

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

únicamente depende de ellos mismos, como es el caso de la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental – IGAFOM, la Declaración Jurada de Inexistencia de Restos Arqueológicos de acuerdo con el análisis de la información del sistema de ventanilla única y del estado de las inscripciones en el REINFO, al 14 de agosto de 2026, se tenía lo siguiente:

- Solo el 9.9% logro acreditar la titularidad del derecho minero, mediante el título de concesión minera vigente, o contrato de explotación o contrato de cesión para la actividad de explotación.
- Solo el 4.0% logro acreditar la autorización del uso del del terreno superficial para fines mineros.
- Solo el 5.0% cuenta con el Instrumento de Gestión Ambiental
- IGAFOM aprobado.
- Solo el 5.1% presento su Expediente Técnico.
- Solo el 10.7% presento la Declaración Jurada de Inexistencia de restos arqueológicos.

Por lo que es necesario implementar y adoptar las acciones normativas, administrativas y operativas orientadas a la simplificación de los procedimientos, incrementar y destinar mayores recursos económicos para el proceso de formalización minera integral, así como de fortalecer el programa de soporte y asistencia técnica en campo para en favor de los pequeños mineros y mineros artesanales para que acrediten los requisitos para su formalización, y en consecuencia tener una mayor número de mineros formalizados.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretender aprobar, modificar o derogar**

- **Actualizar el Decreto Legislativo N.° 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral, y la Ley N.° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal**, con la finalidad de optimizar el marco normativo en lo relativo a la formalización minera y trazabilidad, pequeña minería y minería artesanal.

En base a las barreras identificadas se propone que las alternativas de solución planteadas se encuentren principalmente orientadas a la generación de incentivos y mecanismos orientados a facilitar el acceso a derechos mineros y la promoción de la formalización, tales como la implementación de medidas de carácter técnico y financiero, entre otras.

Asimismo, se requiere implementar medidas que fortalezcan la trazabilidad y la comercialización formal del oro, a fin de reducir las brechas existentes entre la producción declarada y los volúmenes comercializados.

Finalmente, se requiere fortalecer las capacidades institucionales y simplificar los procedimientos vigentes, con el objetivo de optimizar la gestión y atención de los expedientes vinculados al proceso de formalización minera.

- **Formulación de una Ley de Minería Artesanal y de Pequeña Escala**

Tal como se mencionó, para poder abordar las distintas barreras identificadas en el marco del proceso de formalización, se requiere de la formulación de un nuevo marco normativo adecuado a la realidad de las actividades mineras de la pequeña minería y minería artesanal presentes a nivel nacional.

En ese sentido, dentro del marco de la simplificación la nueva Ley de la Minería Artesanal y Pequeña Escala se deberá contemplar, entre otros temas, los siguientes:

➢ NUEVO RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE INICIO Y REINICIO DE ACTIVIDADES: Se propone un procedimiento especial y simplificado para que los pequeños mineros y mineros artesanales (PM y MA) obtengan autorización de inicio/reinicio de actividades, con requisitos claros, plazos definidos y mayor celeridad, excluyendo zonas protegidas.

➢ NUEVA REGULACIÓN SOBRE TRAZABILIDAD: Se propone fortalecer el sistema SIPMMA creando un Sistema de Trazabilidad de Minerales que registre en tiempo real las operaciones, desde la extracción hasta la comercialización, garantizando control de minerales, explosivos e insumos químicos.

➢ PROMOCIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA: se propone que el Ministerio de Energía y Minas, brinde soporte, capacitaciones y asistencia técnica referente a los temas antes señalados con el objetivo de fortalecer sus capacidades y generar condiciones laborales y ambientales adecuadas en el desarrollo de las actividades mineras.

➢ INCLUSIÓN FINANCIERA: Se propone que el Estado, a través del Banco de la Nación y en coordinación con el sistema financiero, facilite la apertura de cuentas, servicios bancarios y créditos a pequeños mineros y artesanales para fomentar su sostenibilidad.

➢ LIQUIDACIÓN DE COMPRA: Se propone la implementación de un sistema para que plantas, acopiadores y comercializadores emitan liquidaciones de compra válidas como comprobantes tributarios para pallaqueras y cachorreros, garantizando retención automática de impuestos mediante SUNAT.

➢ INCENTIVOS A LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE EXPLOTACIÓN: Se propone otorgar exoneración del pago de vigencia y penalidad a titulares de concesiones que suscriban contratos de explotación de al menos cinco años con pequeños mineros y artesanales, fomentando el acceso a titularidad minera.

En materia de regulación de títulos habilitantes a nivel nacional y subnacional en materia de minería

- **Diagnóstico del problema.**

La normativa vigente no establece un plazo para que el OEFA y OSINERGMIN emitan el Informe de Cumplimiento del Plan de Cierre de Minas, lo que genera incertidumbre sobre el tiempo total hasta la emisión del certificado de Cierre Final, afectando la

predictibilidad, la seguridad jurídica y el derecho de los administrados a la obtención oportuna del Certificado de Cierre Final.

El artículo 10 de la Ley N.° 28090 modificada por la Ley N.° 31347, estableció que la emisión del Certificado de Cierre Final está sujeta a los informes técnicos derivados de las supervisiones realizadas por Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, entidad de fiscalización ambiental) y del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, autoridad de supervisión y fiscalización de seguridad de la infraestructura).

En ese marco, para posibilitar la emisión del Certificado de Cierre Final se requiere regular el plazo para que el titular presente un informe detallado de las actividades realizadas culminada las actividades del post cierre, así como el plazo con el que cuenta la autoridad de fiscalización ambiental y de supervisión y fiscalización de seguridad de la infraestructura, toda vez que esta situación genera demoras significativas en la tramitación de dicho certificado.

La Dirección General de Minería (en adelante, DGM), en el caso de la mediana y gran minería, es la entidad responsable de emitir el Certificado de Cierre Final. No obstante, del análisis de la información reportada por dicha Dirección General se evidencia que los tiempos de emisión del Certificado de Cierre Final superan ampliamente cualquier parámetro razonable de tramitación.

En efecto, durante el periodo comprendido entre los años 2005 y 2025 la DGM evaluó siete (7) solicitudes de Certificado de Cierre Final, de las cuales cinco (5) fueron aprobadas, una (1) fue declarada improcedente y una (1) fue declarada infundada. En dicho periodo, los tiempos de tramitación evidencian demoras significativas; por ejemplo, la emisión del Certificado de Cierre de la unidad minera Adelaida tomó 1 007 días calendario; el Depósito de Concentrados Atalaya, 1 094 días; el Depósito de Concentrados Selva Central, 732 días; y la Planta Portátil de Chancado y Molienda Ventanilla, 402 días calendario.

Estos plazos excesivos, evidencian que el anterior marco normativo ni el vigente establece condiciones o mecanismos que permitan otorgar el Certificado de Cierre Final dentro de plazos previsibles ni acordes con la finalidad de asegurar el cierre adecuado de las operaciones mineras.

Asimismo, los casos de denegatoria o improcedencia también reflejan que la ausencia de plazos prolonga excesivamente la tramitación incluso en aquellos supuestos en los que la solicitud no resulta favorable. Por ejemplo, el caso del Depósito de Concentrados Rímac requirió 3 998 días calendario para la denegatoria original y 1 216 días para la evaluación de la solicitud reiterativa. De igual modo, la improcedencia de la unidad minera Minas Marta demandó 427 días calendario.

Cabe señalar que esta problemática ha sido identificada y abordada en espacios de coordinación interinstitucional. En ese sentido, en el marco de la Mesa Ejecutiva Minera 2025, liderada por el Ministerio de Economía y Finanzas, en la que participan el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, el OEFA, el OSINERGMIN, entre otros actores relevantes, el 27 de marzo de 2025 se analizaron las preocupaciones vinculadas a la modificación del Reglamento para el Cierre de Minas, incluyendo la necesidad de establecer plazos para la emisión del Informe de Cumplimiento del Plan de Cierre por parte del OEFA y del OSINERGMIN.

En efecto, para efectos de regular un plazo para la emisión del "Informe de cumplimiento del Plan de Cierre de Minas" por parte de la entidad de fiscalización ambiental, ello se enmarca dentro de la función de supervisión, conforme a lo regulado en la Ley del SINEFA y normas complementarias. De este modo, se otorga mayor solidez al sustento normativo del referido informe y se contribuye a brindar mayor coherencia en la aplicación del ordenamiento jurídico vigente en lo referido al cierre de minas.

Al respecto, es pertinente señalar que el informe de cumplimiento del Plan de cierre de minas **tiene características particulares en comparación con el informe de supervisión** que el OEFA emite en el ejercicio de su función de supervisión directa reconocida en el literal b) del numeral 11.1 de la Ley del SINEFA, el Reglamento de Supervisión y el Manual de Procedimientos "Supervisión Ambiental" (en adelante, MAPRO de Supervisión).

Es así que, es en el MAPRO de Supervisión del OEFA donde se establece que la supervisión genera como producto el informe de supervisión, el cual se emite en un plazo contado desde "que se cuenta con toda la información necesaria para su culminación." Esta determinación del inicio del cómputo del plazo responde a que, en el marco de la Ley del SINEFA, las supervisiones se realizan sin previo aviso y tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales. Por ello, es determinante contar con todos los elementos de juicio e impulsar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del administrado.

En cambio, en el caso de la emisión del informe de cumplimiento del Plan de Cierre de Minas, en el marco de la Ley N.° 28090 y modificatorias, el informe se emite a pedido de la Dirección General de Minería, que a su vez lo solicita en atención a la comunicación del administrado de culminación de la etapa de post cierre, por lo que no es una supervisión sin previo aviso. Asimismo, a diferencia de otras supervisiones, con el referido informe, la Dirección General de Minería de oficio emite el certificado de cierre y este informe se pronuncia sobre el cumplimiento de los objetivos del Plan de Cierre. Por ello, la emisión del informe de cumplimiento del Plan de Cierre de Minas se realiza en plazos determinados por esta normativa especial, con la información disponible.

En ese contexto, resulta necesario realizar modificaciones normativas al artículo 10° de la Ley N.° 28090, Ley que regula el cierre de minas, a fin de garantizar que la emisión del certificado de cierre final se entregue dentro de plazos razonables que permitan una tramitación eficiente, predecible y alineada con los principios de razonabilidad, eficacia y celeridad administrativa.

- **Objetivo de la regulación.**

La regulación tiene por finalidad generar predictibilidad, seguridad jurídica en la obtención oportuna del Certificado de Cierre Final por parte de los titulares mineros que culminan sus actividades de post cierre del componente minero previstas en el Plan de Cierre de Minas.

Conforme se ha mencionado en los párrafos precedentes se identifica que ni la Ley de Cierre de Minas ni su Reglamento contienen disposición alguna que habilite al OEFA para regular la función de supervisión del cumplimiento del Plan de Cierre de Minas en el contexto del procedimiento de emisión del Certificado de Cierre Final. Por lo que,

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

precisa que, conforme a la normativa vigente, esta facultad recae exclusivamente en el MINEM, en virtud de lo establecido en la propia Ley de Cierre de Minas.

Una situación distinta se presenta respecto del OSINERGMIN. Dicha entidad ha señalado que, en el marco de sus competencias, puede establecer mediante Resolución de su Consejo Directivo el plazo aplicable a la emisión del informe de fiscalización referido a los aspectos de seguridad minera vinculados con la ejecución de los Planes de Cierre de Minas, particularmente respecto de la estabilidad física de los componentes principales, tales como depósitos de relaves, depósitos de desmontes, pilas de lixiviación, tajos, labores subterráneas y demás infraestructura minera sujeta a su ámbito de supervisión.

En este contexto, resulta necesario contar con una habilitación legal que permita establecer un plazo cierto y máximo para las actuaciones vinculadas con la culminación del post cierre y la posterior supervisión por parte de las autoridades competentes. Ello permitirá superar el vacío normativo identificado, uniformizar el tratamiento aplicable a las entidades intervinientes y otorgar predictibilidad al procedimiento para la emisión del Certificado de Cierre Final.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En tal sentido, se considera técnicamente sustentada la incorporación, en el marco de la delegación de facultades, de una medida que permita establecer que la autoridad de fiscalización competente cuente con un plazo máximo de un (1) año calendario para efectuar la supervisión correspondiente y emitir el pronunciamiento que resulte necesario para la continuidad del procedimiento de emisión del Certificado de Cierre Final.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone aprobar medidas legislativas orientadas a promover la inversión y simplificar los procedimientos administrativos previstas en la propuesta de delegación de facultades.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Al hilo de lo expuesto, se resalta que la aprobación de esta disposición normativa se sustenta tanto en la autonomía reconocida a los Organismos Reguladores, como en la facultad normativa que la legislación vigente confiere a OSINERGMIN, considerando que se trata de una supervisión bajo su ámbito de competencia. Una vez emitidos ambos informes de los organismos fiscalizadores, se prevé que las entidades fiscalizadoras los remitan a la Dirección General de Minería o al Gobierno Regional para que en el plazo de quince (15) días hábiles emita el Certificado de Cierre Final conforme a lo previsto en el numeral 32.4 del artículo 32° del Reglamento para el Cierre de Minas.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Bajo este contexto, resulta necesario contar con una habilitación legal que permita establecer un plazo cierto y máximo para las actuaciones vinculadas con la culminación del post cierre y la posterior supervisión por parte de las autoridades competentes.

Ello permitirá superar el vacío normativo identificado, uniformizar el tratamiento aplicable a las entidades intervinientes y otorgar predictibilidad al procedimiento para la emisión del Certificado de Cierre Final.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Conforme a ello, se considera técnicamente sustentada la incorporación, en el marco de la delegación de facultades, de una medida que permita establecer que la autoridad

de fiscalización competente cuente con un plazo máximo de un (1) año calendario para efectuar la supervisión correspondiente y emitir el pronunciamiento que resulte necesario para la continuidad del procedimiento de emisión del Certificado de Cierre Final.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

La Constitución Política del Perú reconoce el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, así como el deber del Estado de establecer la política nacional del ambiente y promover el uso sostenible de los recursos naturales.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, la Ley N.° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, regula el acceso y uso de los recursos naturales, manteniendo la vigencia de las normas sectoriales aprobadas con anterioridad, entre ellas el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.° 014-92-EM.

Asimismo, mediante la Ley N.° 28090, se aprobó la Ley que regula el Cierre de Minas, el cual establece las obligaciones y procedimientos que deben cumplir los titulares mineros respecto del Plan de Cierre de Minas, instrumento orientado a la rehabilitación de las áreas intervenidas por la actividad minera, a fin de que alcancen condiciones compatibles con un ambiente saludable y la conservación del paisaje, mediante la ejecución de medidas antes, durante y después del cese de operaciones.

Es asi que, el artículo 10 de la Ley N.° 28090, estableció que previa a la emisión del Certificado de Cierre Final, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) deben emitir el Informe de Cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Plan de Cierre de Minas aprobado, así como en la Ley de Cierre de Minas y su reglamento en el marco de sus respectivas competencias.

De acuerdo a ello, conforme al texto vigente de la precitada regulación se dispone que, una vez culminada la etapa de post cierre, el titular debe solicitar dicho certificado ante la autoridad competente. Para ello, se requiere previamente contar con el Informe de Cumplimiento del Plan de Cierre de Minas, emitido por la entidad de fiscalización ambiental y por la autoridad de supervisión y fiscalización de seguridad de la infraestructura, quienes deben verificar —en el marco de sus respectivas competencias— el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Plan de Cierre aprobado, así como en la Ley y su Reglamento.

No obstante, la emisión de Certificado de Cierre Final regulado en dicho artículo no establece un plazo determinado para que las referidas entidades emitan el mencionado informe, lo que podría generar incertidumbre y dilaciones en la obtención del Certificado de Cierre Final.

En ese sentido, para la aprobación de las medidas propuestas en la presente delegación se requiere necesariamente de una norma con rango de ley debido a que el problema identificado radica en la ausencia de un plazo máximo para la actuación de las autoridades de fiscalización y la emisión del Informe de Cumplimiento del Plan de Cierre de Minas en el texto vigente del artículo 10° de la Ley N.° 28090, Ley de Cierre de Minas, documento indispensable para continuar con el procedimiento de emisión del Certificado de Cierre Final.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Esta situación genera incertidumbre respecto del tiempo requerido para culminar dicho procedimiento y afecta su predictibilidad, oportunidad y seguridad jurídica.

La propuesta resulta oportuna en la medida en que permitirá corregir la ausencia de plazos normativos, reducir la incertidumbre procedimental, fortalecer la predictibilidad y optimizar la emisión del Certificado de Cierre Final en los procesos de cierre de minas.

En efecto, la propuesta de modificación del artículo 10° de la Ley N.° 28090, Ley de Cierre de Minas contribuye a una mejor aplicación de las competencias del Ministerio de Energía y Minas, OEFA y OSINERGMIN.

Asimismo, la definición de plazos contribuye a mejorar la eficiencia administrativa, evitando dilaciones innecesarias y fortaleciendo la actuación de las entidades involucradas. Del mismo modo, se promueve una mejor coordinación interinstitucional entre el MINEM, el OEFA y el OSINERGMIN.
Por tanto, se estima que la norma tiene un impacto positivo y fortalece la predictibilidad en la emisión del Certificado de Cierre Final.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

7. Establecer medidas para promover la inversión privada en exploración, explotación y almacenamiento de hidrocarburos, optimizar los mecanismos contractuales y simplificar los procedimientos administrativos vinculados a su cadena de valor, incluyendo la petroquímica, en el marco de la Constitución Política del Perú.

- **Diagnóstico del problema.**

El sector hidrocarburos atraviesa una etapa crítica caracterizada por la caída sostenida de la inversión, en particular en la actividad exploratoria, que es la que permite reponer las reservas del país.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

La consecuencia directa de este escenario es la disminución sostenida de las reservas de hidrocarburos. De acuerdo con el Libro Anual de Recursos de Hidrocarburos, las reservas probadas de gas natural han venido decreciendo de manera continua, situándose la autonomía de dichas reservas en aproximadamente 13.6 años al 2024, mientras que la demanda nacional de combustibles asciende a alrededor de 250 mil barriles diarios, siendo la producción nacional inferior a la cuarta parte de dicha cifra, lo que ha derivado en una creciente dependencia de las importaciones de hidrocarburos. Asimismo, la cobertura del servicio de gas natural y la infraestructura asociada se cuenta con una cobertura limitada y un desarrollo limitado, así como la disponibilidad de los recursos del FISE que requieren mayores recursos para el cierre de brechas energéticas.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Asimismo, se identifica a la tramitología como uno de los principales desincentivos a la inversión en el subsector. Así, mientras que en el Perú el proceso de sísmica y perforación de un pozo exploratorio toma entre 10 y 20 años, en Colombia dicho plazo es de 4 a 5 años y en Ecuador de 3 a 4 años; llevar un campo a producción toma en el Perú 15 años a más, frente a 5-10 años en Colombia y 5-9 años en Ecuador; la consulta previa demanda 24 meses en el Perú, frente a 12-19 meses en Colombia y 11-18 meses en Ecuador; y la obtención de permisos ambientales toma entre 24 y 28 meses en el Perú, frente a 8-14 meses en Colombia y 14-24 meses en Ecuador. El mismo informe advierte que el régimen de regalías vigente en el Perú (5% a 48%)

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

resulta menos competitivo frente al de otros países de la región, como Colombia (6% a 25%), Brasil (5% a 15%) y México (7.5% a 15% aproximadamente).

A ello se suma la rigidez del régimen contractual vigente, regulado por la Ley N.° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N.° 042-2005-EM, que no contempla mecanismos de ampliación de los plazos contractuales (30 años para petróleo y 40 años para gas natural), pese a que el contrato del Consorcio Camisea vence el 2040 sin que exista, a la fecha, una hoja de ruta clara para el periodo posterior.

En materia de industria petroquímica, si bien mediante el Decreto Legislativo N.° 1686 se establecieron medidas especiales para impulsar su desarrollo, priorizando la producción nacional de urea y otros fertilizantes, los gremios del sector han advertido que la reglamentación de dicha norma se encuentra pendiente, lo que ha limitado la concreción de proyectos de inversión pese al interés expresado por diversas empresas. Recientemente, mediante Resolución Ministerial N.° 278-2026-MINEM/DM, el Ministerio de Energía y Minas declaró a Paita (Piura) como Zona Geográfica Determinada para la instalación de un complejo petroquímico, lo que evidencia el interés del sector público por dinamizar esta industria, que además permitiría reducir la dependencia del país de la importación de fertilizantes.

La Ley Nº 28736 establece que las reservas indígenas son intangibles mientras mantengan dicha condición y dispone, entre otros aspectos, que no se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo las excepciones previstas en la propia Ley.

El marco vigente no desarrolla de manera suficientemente expresa las consecuencias jurídicas de una categorización posterior respecto de situaciones jurídicas previamente constituidas por el Estado, particularmente cuando existen contratos, títulos habilitantes u otros actos jurídicos válidamente otorgados para el aprovechamiento de recursos naturales.

Esta situación puede generar incertidumbre respecto de la continuidad y ejercicio efectivo de derechos preexistentes, aun cuando estos no hayan sido extinguidos, modificados o declarados inválidos por la autoridad competente.

En el caso de las actividades de hidrocarburos, dicha incertidumbre puede traducirse en dificultades para la ejecución material de contratos y títulos habilitantes, particularmente cuando las actividades requieren el ingreso de personal, equipos o contratistas a áreas comprendidas posteriormente dentro de una reserva indígena.

Finalmente, la situación de los marcadores y de los mercados de los combustibles en general impactan en el precio final a los usuarios finales los cuales presentan una volatilidad significativa.

- **Objetivo de la regulación.**

La regulación tiene por finalidad revertir la caída de la inversión privada en las actividades de exploración, explotación y almacenamiento de hidrocarburos, fortaleciendo la seguridad energética del país mediante la reposición de reservas y la ampliación de la oferta de gas natural y petróleo, potenciando su infraestructura asociada. Para ello, se busca optimizar los mecanismos contractuales que rigen el subsector, otorgando mayor flexibilidad y competitividad frente a los estándares de la

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

región, disponibilidad de recursos para el cierre de brechas, así como simplificar los procedimientos administrativos vinculados a la cadena de valor de los hidrocarburos —incluida la actividad petroquímica—, disminuir la volatilidad del precio de los combustibles, reducción de los plazos de tramitación sin desatender los estándares de protección ambiental y de participación ciudadana aplicables.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone aprobar medidas legislativas orientadas a: (i) optimizar los mecanismos contractuales aplicables a la exploración, explotación y almacenamiento de hidrocarburos, evaluando plazos contractuales y modalidades de contratación más competitivas frente a los estándares regionales; (ii) simplificar y reducir los plazos de los procedimientos administrativos, autorizaciones y certificaciones vinculados a dichas actividades; (iii) fortalecer las condiciones normativas para la implementación y operación de plantas petroquímicas y demás eslabones de la cadena de valor de los hidrocarburos, en línea con los objetivos del Decreto Legislativo N.° 1686.

En el marco de dicha delegación, el Poder Ejecutivo requiere quedar habilitado, de manera específica, para: (i) modificar la Ley N.° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, en los extremos referidos a plazos y modalidades contractuales, así como las disposiciones relacionadas a regalías y canon aplicable a las actividades de exploración y explotación; (ii) establecer disposiciones que simplifiquen los procedimientos administrativos, de autorización y de certificación ambiental aplicables a la cadena de valor de los hidrocarburos, sin reducir los estándares de protección ambiental ni los derechos de participación ciudadana y consulta previa reconocidos por el ordenamiento vigente; y (iii) aprobar disposiciones complementarias para la implementación de la industria petroquímica, incluyendo aquellas orientadas a otorgar seguridad jurídica a los contratos de suministro de gas natural destinados a dicha actividad. Asimismo, promover el desarrollo de infraestructura de gas natural, mejorar su regulación, disponibilidad de recursos y atender la volatilidad de los precios de los combustibles.

Se debe evidenciar la elevada prospectividad hidrocarburífera de la Cuenca Madre de Dios, la cual comprende aproximadamente treinta y dos (32) estructuras identificadas con potencial gasífero. Según el Libro Anual de Recursos de Hidrocarburos al 31 de diciembre de 2024, dicha cuenca registra importantes volúmenes de recursos contingentes y prospectivos de gas natural y líquidos de gas natural.

Los recursos prospectivos identificados en la Cuenca Madre de Dios representan una oportunidad estratégica para el país, considerando que su eventual desarrollo permitiría incorporar nuevas reservas de gas natural, extender la autonomía energética nacional, reducir la dependencia estructural del sistema Camisea y fortalecer la resiliencia del sistema energético frente a eventuales interrupciones de suministro o escenarios de volatilidad internacional de combustibles.

En ese sentido, se requiere la modificación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, orientada a la reducción física o modificación legal de un Área Natural Protegida cuando resulte necesaria la ejecución de proyectos determinados declarados de necesidad pública e interés nacional, entre ellos las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

De otro lado, se advierte la necesidad de precisar en la Ley Nº 28736 los efectos de la categorización de una Reserva Indígena respecto de los derechos, contratos, títulos habilitantes u otros actos jurídicos válidamente otorgados por el Estado con anterioridad, a fin de garantizar su continuidad y ejercicio efectivo.

En consecuencia, se debe modificar la Ley Nº 28736, orientada a compatibilizar la protección PIACI con la seguridad jurídica de los derechos preexistentes y el desarrollo sostenible de las actividades de hidrocarburos, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

A modo de conclusión, se puede decir que las medidas comprendidas tienen por finalidad promover la inversión privada y simplificar los procedimientos administrativos vinculados a la exploración de hidrocarburos y a la actividad petroquímica, **sin que dicha simplificación implique una reducción o flexibilización de los estándares de protección ambiental, ni una modificación de las reglas aplicables en materia de participación ciudadana o consulta previa**. Por el contrario, las medidas propuestas buscan adecuar los instrumentos y procedimientos ambientales a la naturaleza, duración, características y nivel de significancia de los impactos de cada actividad, manteniendo las medidas de prevención, manejo, seguimiento y fiscalización ambiental que correspondan.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En el caso del IGASPE, la simplificación propuesta responde a las características particulares de las actividades de exploración sísmica y perforación exploratoria, cuyos impactos son, en términos localizados. En atención a dichas características, se propone establecer un mecanismo ambiental diferenciado, simplificado, sustentado en medidas de manejo ambiental previamente definidas por el MINEM y sujeto a reglas de evaluación, seguimiento y fiscalización. De esta manera, la creación del IGASPE no supone exceptuar a la actividad de las obligaciones de protección ambiental, sino establecer un tratamiento regulatorio proporcional a sus riesgos y características, evitando cargas procedimentales que no generen una mejora equivalente en la protección ambiental.

Asimismo, el régimen que se establezca deberá contemplar los mecanismos de participación ciudadana que resulten aplicables, garantizando que el desarrollo de los proyectos se realice conforme al marco ambiental y social vigente.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En el caso de los proyectos petroquímicos, la optimización de la clasificación anticipada tampoco supone una reducción del estándar ambiental, sino que busca que la categoría del estudio ambiental exigible corresponda a la **significancia real de los impactos del proyecto**. La medida permitirá identificar, sobre la base de criterios técnicos objetivos, aquellos proyectos de petroquímica básica o básica-intermedia que pueden ser evaluados mediante un EIA-sd, manteniéndose el EIA-d para aquellos proyectos cuyos impactos presenten una mayor significancia ambiental.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Esta diferenciación se sustenta en criterios técnicos tales como la **materia prima y fuente de energía, el producto petroquímico, la fuente de agua, la localización del proyecto, la aplicación de tecnologías de captura de carbono y la capacidad máxima de producción**, evaluados conforme a los criterios de protección ambiental del SEIA. La clasificación podrá sustentarse mediante análisis teóricos, modelaciones, estimaciones, información técnica y otras herramientas de evaluación que permitan identificar y caracterizar los impactos potenciales.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En consecuencia, la posibilidad de asignar un EIA-sd a determinados proyectos petroquímicos **no constituye una exoneración de la evaluación ambiental ni de la certificación ambiental previa**. Únicamente permite adecuar la categoría del estudio a la magnitud y significancia de los impactos esperados, manteniendo las obligaciones sustantivas de prevención, mitigación, seguimiento y fiscalización ambiental, así como los mecanismos de participación ciudadana correspondientes.

Cabe precisar que esta medida contribuiría a **fortalecer la predictibilidad de los procedimientos y evitar** la **necesidad de atravesar un EVAP, lo que permitiría reducir los plazos de tramitación**.

Por tanto, tanto en el IGASPE como en la optimización de la clasificación anticipada de proyectos petroquímicos, la simplificación propuesta debe entenderse como una **mejora regulatoria orientada a lograr procedimientos más proporcionales, predecibles y eficientes**, sin afectar los estándares de protección ambiental ni las garantías de participación y protección de derechos previstas por el ordenamiento jurídico.

Respecto de la propuesta de delegación vinculada con la relación priorizada de sitios impactados por actividades de hidrocarburos, cabe precisar que esta **no constituye una medida de simplificación de procedimientos administrativos**; no obstante, permitirá dinamizar la ejecución de las acciones de remediación de los sitios impactados, contribuyendo a la mejora de la calidad ambiental y al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

Cabe mencionar que, de las propuestas normativas en materia de hidrocarburos, ninguna de ellas pretende modificar temas relacionados a consulta previa, estándares ambientales, regalías o estabilidad contractual, las presentes propuestas pretenden lograr mejoras en el procedimiento administrativo de cada proyecto.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

La aprobación de las medidas descritas requiere necesariamente de una norma con rango de ley, en tanto inciden sobre aspectos regulados por la Ley N.° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos —cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N.° 042-2005-EM—, particularmente en lo relativo a los plazos de los contratos de exploración y explotación, así como a las disposiciones de regalías y canon aplicables, materias que, por mandato del artículo 66 de la Constitución Política del Perú, según el cual los recursos naturales son patrimonio de la Nación y las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares se fijan por ley, no pueden ser reguladas mediante una norma de rango infralegal.

Asimismo, la simplificación de los procedimientos administrativos aplicables a la cadena de valor de los hidrocarburos exige, en determinados extremos, modificar plazos y requisitos actualmente previstos en normas con rango de ley —incluyendo disposiciones de la propia Ley Orgánica de Hidrocarburos y normas conexas—, lo que no resulta posible a través de un decreto supremo o de una disposición reglamentaria, en atención al principio de jerarquía normativa.

Cabe puntualizar que, mediante la generación de infraestructura de hidrocarburos que permita el cierre de brechas y estabilidad de precios de los combustibles resulta relevante para la resiliencia energética.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Asimismo, el fortalecimiento del marco normativo de la industria petroquímica, iniciado con el Decreto Legislativo N.° 1686, requiere de disposiciones complementarias que otorguen mayor seguridad jurídica a los contratos de suministro de gas natural y a las condiciones tarifarias aplicables a dicha industria, aspectos que, por su incidencia en el régimen contractual y tarifario del subsector hidrocarburos, corresponden también a una norma con rango de ley, resultando la presente delegación de facultades legislativas la vía idónea, técnica y expeditiva para su aprobación, dada la naturaleza específica, técnica y acotada de la materia.

Finalmente, en lo que concierne área ambiental en la delegación de facultades se busca una regulación eficiente, predecible y acorde con el riesgo ambiental, preservando siempre el carácter preventivo de la evaluación. A partir de informes técnicos, se plantea optimizar la clasificación ambiental para proyectos petroquímicos mediante la clasificación anticipada. Asimismo, se proponen medidas para agilizar la obtención de instrumentos ambientales en la cadena de valor de hidrocarburos —como la exploración sísmica y la perforación— impulsando el desarrollo de futuras reservas y reduciendo la carga de trámites en ambas actividades.

Posición del Tribunal Constitucional sobre las Leyes Orgánicas y la Ley Orgánica de Hidrocarburos

El Tribunal Constitucional ha precisado en el fundamento 20 de la Sentencia N.° 00022-2004-AI, el desarrollo de las materias reservadas a ley orgánica, conforme al artículo 106 de la Constitución de 1993, interpretando que debe considerarse que el artículo 106 de la Constitución prevé dos rubros que deben regularse por ley orgánica: a) la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución, las cuales comprenden aquellas con mención expresa (las contempladas por los artículos 82, 84, 143, 150, 161 y 198 de la Constitución), y aquellas que, debido a su relevancia constitucional, también gozan de tal calidad; ello porque la primera parte del artículo 106 de la Constitución debe interpretarse coherentemente; y b) las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución (dentro de estas últimas se tiene a las contempladas en los artículos 31, 66 y 200 de la Constitución). Similar criterio ha seguido el Tribunal Constitucional en la Sentencia N.° 047-2004-AI/TC. Cabe mencionar que el artículo 66 de la Constitución señala que por ley orgánica se regula el aprovechamiento y uso de los recursos naturales.

En conclusión, se colige que el TC ha desarrollado el concepto que la ley orgánica no es meramente nominal, sino material. Por lo tanto, para examinar una ley emitida antes de 1993 que alegue naturaleza orgánica, el Tribunal no solo atiende al nombre o etiqueta que se le dio en su origen, sino a si regula materias constitucionalmente reservadas (como la estructura y funcionamiento de entidades estatales esenciales).

La Ley N.° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, fue publicada el 20 de agosto de 1993 y entró en vigencia el 20 de noviembre de 1993, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993, el 01 de enero de 1994.

El mandato constitucional de regular por ley orgánica los recursos naturales (artículo 66 de la Constitución) ha sido cumplido mediante la Ley N.° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En dicha norma, el artículo 7 ha establecido que es responsabilidad del Estado promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de las Leyes especiales sobre la materia, las políticas del desarrollo sostenible, la generación de la infraestructura de apoyo a la producción, fomento del conocimiento científico tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La Ley N.° 26221 es una ley especial. A su vez, la modificación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos requiere el mismo nivel de aprobación que cualquier otra ley ordinaria. Prueba de ello, son las 03 (tres) oportunidades que esta ley ha sido expresamente modificada: Leyes Nros. 26734, 27377 y 28176, todas ellas, leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de la República. Finalmente, la tercera disposición final de la propia Ley 26821 establece que mantienen su plena vigencia diversas leyes sobre recursos naturales promulgadas con anterioridad a su publicación, entre ellas, la Ley N.° 26221.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que deben distinguirse el concepto de ley orgánica en sentido nominal, del concepto de ley orgánica en sentido material; siendo que el TC señala que las de sentido material son aquellas que expresamente han sido mencionadas en el texto constitucional, las cuales están contempladas en los artículos 82, 84, 143, 150, 161 y 198 de la Constitución (Fundamento 20 de la Sentencia N.° 00022-2004-AI).

La Ley N.° 26221 fue emitida con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993. En tal sentido, no comparte la lógica de la Constitución vigente y, en consecuencia, la Ley N.° 26221 constituye una ley orgánica en sentido nominal, más no en sentido material.

Sobre el particular, el TC ha establecido que existen determinados temas que se regulan por Ley Orgánica, entre los cuales se encuentran los recursos naturales (art. 66 de la Constitución). Así, el mandato constitucional de regular por ley orgánica a los recursos naturales ha sido cumplido mediante la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En dicha norma, el artículo 7 ha establecido que es responsabilidad del Estado promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de las Leyes especiales sobre la materia, las políticas del desarrollo sostenible, la generación de la infraestructura de apoyo a la producción, fomento del conocimiento científico tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

La Ley N.° 26221 es una ley especial. A su vez, la modificación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos requiere el mismo nivel de aprobación que cualquier otra ley ordinaria. Prueba de ello, son las 03 (tres) oportunidades que esta ley ha sido expresamente modificada: Leyes 26734, 27377 y 28176, todas ellas, leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de la República.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Como refuerzo de los sustentos antes presentados, se debe indicar que existen diversos ejemplos de regulación de los recursos naturales, mediante leyes especiales, las cuales han sido tramitadas como leyes ordinarias. Al respecto, se tiene la Ley N.° 29338 - Ley de Recursos Hídricos, la misma que regula el uso y gestión de los recursos hídricos, la actuación del Estado y los particulares en dicha gestión, así como los bienes asociados a esta. En este orden de ideas, en el Diario de Debates de la Ley N.° 29338, se señala que dicha norma pasó a ser revisada en la Comisión de Constitución del Congreso de la República, para que se emita un informe sobre si la materia tiene naturaleza de ley orgánica o no. Al respecto, dicha Comisión de Constitución informó que se requiere una ley especial, no una ley orgánica, para tratar el tema de los recursos hídricos (ver: https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2009/marzo/31/L-29338.pdf).

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Asimismo, en materia de hidrocarburos, el Congreso ya ha aprobado la Ley N.° 28109, Ley para la Promoción de la Inversión en la Explotación de Recursos y Reservas Marginales de Hidrocarburos a nivel nacional, siendo el objeto de dicha ley, promover la inversión en la explotación de recursos y reservas marginales de hidrocarburos en el país, con la finalidad de aumentar la producción nacional de hidrocarburos, atenuar el déficit de la balanza comercial, producir a través del canon mayores rentas en beneficio de las regiones en que se ubican estos recursos y reservas marginales, y contribuir a la reactivación económica del país y de la regiones con filiación hidrocarburífera.

Otro caso de recursos naturales regulados por norma de rango legal es la Ley de Telecomunicaciones, la cual ha sido aprobada por el Decreto Legislativo N.° 702 y cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N.° 020-2007-MTC. En dicha norma, por ejemplo, se regula el uso del recurso natural denominado espectro radioeléctrico, que además es considerado un recurso natural limitado y que forma parte del patrimonio de la nación.

El agua, los hidrocarburos y el espectro radioeléctrico, son recursos naturales. Su regulación, conforme al artículo 66 y la Ley N.° 26821, se aprueba mediante leyes especiales, como las Leyes Nos. 29338, 26221, así como el Decreto Legislativo N.° 702, el cual también fue materia de delegación de facultades.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

8. **Actualizar el Decreto Ley N.° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, y la Ley N.° 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica, con la finalidad de brindar la seguridad jurídica requerida para activar inversiones privadas, asegurar tarifas competitivas a los usuarios la expansión de la cobertura energética en zonas rurales y aisladas, promoción de energías renovables, generación distribuida e hidrógeno verde, garantizando una transición energética limpia, segura y sostenible.**

- **Diagnóstico de la problemática**

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

El problema público es la falta de acceso a la electricidad, propiciado por la ausencia de infraestructura necesaria, genera inequidades sociales de gran magnitud. A continuación, se detallan los sustentos que reflejan la existencia del problema público señalado y la necesidad de toma de acciones.

Generación Distribuida (GD)
La problemática normativa de la Generación Distribuida reside en la ausencia de disposiciones con rango legal que regulen la comercialización e inyección de excedentes a las redes de distribución. Si bien la *Hoja de Ruta de Redes Eléctricas Inteligentes (Smart Grids) 2023-2030* (aprobada por Resolución Ministerial N.° 278-2023-MINEM/DM) y la *Política Energética Nacional 2010-2040* establecen la GD como un objetivo estratégico, la Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley N.° 25844) no define el marco comercial de los prosumidores, los criterios de facturación neta (*net meeting*) ni los derechos de interconexión. La falta de un marco promotor con simplificación administrativa bloquea las inversiones privadas en techos solares y sistemas de autogeneración descentralizada.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Energías Renovables y Licitaciones de Suministro (Ley N.° 28832)
El diseño original de la Ley N.° 28832 ataba la contratación de electricidad para el mercado regulado a la oferta conjunta de potencia y energía continua durante las 24

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

horas. Esto marginaba a las tecnologías eólicas y solares de participar de forma independiente en las licitaciones de las distribuidoras. Aun cuando la reciente Ley N.° 32249 modernizó la Ley N.° 28832 permitiendo licitaciones por bloques horarios y la separación de potencia y energía, subsiste la necesidad de regular de manera integral la asignación de costos por inestabilidad de red asignables a tecnologías intermitentes que no cuenten con almacenamiento, así como la retribución de potencia firme.

Sistemas de Almacenamiento de Energía con Baterías (BESS)
Los sistemas BESS carecen de una categorización funcional en el Decreto Ley N.° 25844 y la Ley N.° 28832. En la normativa actual no se determina si un activo BESS ópera como generación, transmisión o instalación auxiliar, impidiendo que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) o el Comité de Operación Económica del Sistema (COES) les reconozcan potencia firme o les remunera la prestación de servicios complementarios, tales como la Regulación Primaria de Frecuencia (RPF) y el control de tensiones.

Desarrollo de la Industria del Hidrógeno Verde (H2V)
La Ley N.° 31992 estableció el marco general para el fomento del Hidrógeno Verde en el Perú. No obstante, la norma no incorporó incentivos tributarios o económicos operativos debido a restricciones constitucionales. La ausencia de mecanismos de amortización acelerada o inafectaciones arancelarias para la importación de electrolizadores impide que los proyectos de H2V alcancen la paridad de costo frente a los combustibles fósiles.

Materia Objeto de Regulación	Disposición Legal a Modificar / Crear	Mecanismo Normativo Específico	Justificación de la Necesidad de Rango Legal	Brecha para cubierta
Generación Distribuida	Decreto Ley N.° 25844 (Ley de Concesiones Eléctricas).	Modificación del DL 25844 para regular inyección de excedentes, *net billing* y facilidades de acceso a red.	Define nuevos derechos comerciales y altera la estructura tarifaria de concesionarios.	5 millones de habitantes
Almacenamiento de Energía (BESS)	Decreto Ley N.° 25844 y Ley N.° 28832.	Incorporación del BESS como activo independiente con derecho a pago por potencia firme y servicios complementarios.	Modifica los conceptos de capacidad firme y las categorías de agentes del mercado eléctrico.	Todo el SEIn
Energías Renovables y Mercado	Ley N.° 28832 y Ley N.° 32249.	Asignación legal de costos por inestabilidad de red e integración flexible de bloques horarios.	Reestructura las reglas de licitaciones y responsabilidad de pago entre generadores.	Todo el SEIN

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Hidrógeno Verde	Ley N.° 31992 y Código Tributario.	Establecimiento de incentivos tributarios y amortización acelerada para plantas de H2V.	Cumplimiento estricto del Principio de Reserva de Ley (Art. 74 y 79 de la Constitución).	Industria

Cuantitativamente la brecha energética rural (83.6% en Loreto y 35.1% en Ucayali rural) y de diversificación renovable (solo 13% RER total), así como las deficiencias legales puntuales que afectan a la Generación Distribuida, el Almacenamiento BESS, las RER y el Hidrógeno Verde.

El PESEM 2024-2030 reconoce como prioridad la ampliación del acceso universal a la energía, especialmente en zonas rurales y aisladas donde persisten brechas de electrificación y calidad de servicio.

La Política Energética Nacional sostiene que el país debe consolidar una matriz energética diversificada con énfasis en energías renovables y eficiencia energética, objetivo que respalda la promoción de energías renovables convencionales y no convencionales, así como del hidrógeno verde.

La competitividad del mercado eléctrico depende de la expansión de infraestructura, el acceso abierto a las redes, la incorporación de nuevas tecnologías y el fortalecimiento de los mecanismos de inversión.

La promoción de la generación distribuida (que permite a los usuarios satisfacer total o parcialmente sus necesidades energéticas mediante generación propia y, cuando corresponda, inyectar sus excedentes de energía a la red de distribución), la transición energética (diversificación de matriz energética en el contexto de cambio climático) y las energías renovables (como parte del objetivo 7 de los ODS de la ONU) resulta consistente con la evolución reciente de la matriz energética peruana y

Asimismo, las inversiones en transmisión, distribución y calidad de servicio permiten reducir restricciones operativas, incrementar la confiabilidad del suministro y favorecer el crecimiento económico nacional.

El marco normativo del sector eléctrico peruano, centrado en el Decreto Ley N.° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, y en la Ley N.° 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica, presenta vacíos y desactualizaciones que limitan la eficiencia, la resiliencia y la capacidad de atraer inversiones privadas. La norma técnica de calidad del suministro no contempla de manera adecuada el tratamiento de las interrupciones ocasionadas por fenómenos climáticos extremos (Fenómeno El Niño, ciclones, lluvias intensas u otros eventos meteorológicos), lo que genera incertidumbre sobre las obligaciones de las concesionarias y la protección económica de los usuarios finales. Esta situación debilita los incentivos para invertir en redes resilientes frente a eventos climáticos recurrentes.

Asimismo, la aplicación de las Zonas de Responsabilidad Técnica (ZRT) —herramienta orientada a ampliar el acceso universal al suministro eléctrico en áreas rurales y aisladas— carece de precisiones suficientes sobre obligaciones de planificación, criterios geográficos y vinculación con los planes de inversión, lo que retarda la electrificación rural. En el plano procedimental, el otorgamiento, modificación y

extinción de derechos eléctricos mantiene duplicidades de revisión (Dirección General de Electricidad y Oficina General de Asesoría Jurídica) que dilatan injustificadamente los plazos, afectando la predictibilidad para los inversionistas.

En materia de transmisión, no existe una disposición expresa que establezca un mecanismo de evaluación de la continuidad de las instalaciones del Sistema Principal de Transmisión (SPT) ante el vencimiento de sus concesiones, a diferencia de lo previsto para el Sistema Garantizado de Transmisión (SGT). Los primeros contratos BOOT del SPT vencerán a partir de 2031, por lo que la ausencia de regulación genera incertidumbre sobre la continuidad operativa, titularidad y gestión de dichas instalaciones, con potencial impacto en la seguridad y confiabilidad del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN).

Respecto de la generación distribuida, persisten vacíos normativos en definiciones (microrredes, inyección de excedentes) y en plazos y condiciones de conexión a las redes de distribución, lo que ha frenado su despliegue operativo y comercial. Además, el marco actual no reconoce la figura del comercializador eléctrico como agente autónomo
del mercado: la comercialización se encuentra integrada a la actividad del distribuidor, lo que genera incentivos insuficientes —o incluso contrarios— para facilitar la masificación de la generación distribuida y la adopción de redes inteligentes, y crea el riesgo de trasladar costos crecientes a los usuarios que no adopten estas tecnologías.

Finalmente, en el marco aplicable a la operación y despacho económica del SEIN ante situaciones de emergencia imprevisibles y extraordinarias resulta insuficiente para mitigar impactos económicos significativos sobre costos de generación y, en consecuencia, sobre los usuarios y agentes del sistema.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación tiene por finalidad modernizar y actualizar el marco legal del sector eléctrico peruano, a fin de brindar seguridad jurídica que active inversiones privadas; asegurar tarifas competitivas a los usuarios; promover la expansión de la cobertura energética en zonas rurales y aisladas; impulsar la generación distribuida, las energías renovables y el hidrógeno verde; y garantizar una transición energética limpia, segura y sostenible.

En particular, se busca: (i) fortalecer la resiliencia del sistema eléctrico frente a fenómenos climáticos extremos, equilibrando la predictibilidad operativa de las concesionarias con la continuidad del servicio y la protección económica del usuario final; (ii) agilizar la electrificación rural mediante el perfeccionamiento de las Zonas de Responsabilidad Técnica; (iii) establecer mecanismos de evaluación de la continuidad de las instalaciones del Sistema Principal de Transmisión; (iv) consolidar el marco de la generación distribuida y crear la figura del agente comercializador eléctrico autónomo; y (v) fortalecer el marco de operación y despacho económico ante situaciones de emergencia. Estas finalidades se orientan a consolidar un sector eléctrico más competitivo, resiliente y orientado al servicio de la ciudadanía, alineado con los objetivos de transición **energética y de desarrollo de infraestructura productiva.**

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Se propone aprobar medidas legislativas orientadas a actualizar el Decreto Ley N.° 25844 y la Ley N.° 28832, en los siguientes ejes:

1. Calidad del suministro ante fenómenos climáticos extremos. Modificar los artículos 31, 86 y 87 de la Ley de Concesiones Eléctricas para precisar el tratamiento de las obligaciones de calidad del suministro cuando las interrupciones o alteraciones del servicio sean ocasionadas por fenómenos climáticos o naturales extremos, actualizando el marco legal frente al cambio climático y evitando vacíos que permitan eximir de responsabilidad sin inversiones suficientes en redes resilientes.

2. Generación distribuida. Modificar el artículo 1 (Definiciones), la Octava y la Décima Disposiciones Complementarias Finales de la Ley N.° 28832, armonizándolas con el artículo 2 del Decreto Legislativo N.° 1221, a fin de incluir conceptos claros de microrredes e inyección de excedentes, establecer incentivos técnicos y fijar plazos claros para la conexión a las redes de distribución, corrigiendo los vacíos que han frenado el despliegue de la generación distribuida.

3. Zonas de Responsabilidad Técnica. Modificar el artículo 30 de la Ley de Concesiones Eléctricas para fortalecer el marco de las ZRT, delimitar las obligaciones de las empresas de distribución eléctrica, precisar obligaciones de planificación, criterios geográficos y vinculación con planes de inversión, y agilizar la electrificación rural y en áreas no concesionadas.

4. Simplificación del otorgamiento de derechos eléctricos. Modificar la Ley de Concesiones Eléctricas para facultar a la Dirección General de Electricidad a resolver, en instancia final de la vía administrativa, las solicitudes de otorgamiento, modificación y extinción de los derechos eléctricos, eliminando duplicidades de revisión que incrementan injustificadamente los plazos.

5. Continuidad del Sistema Principal de Transmisión. Incorporar un artículo en la Ley N.° 28832 que establezca un mecanismo de evaluación de la continuidad de las instalaciones del SPT antes del vencimiento de sus concesiones, tomando como referencia el tratamiento previsto para el SGT, a fin de anticipar decisiones regulatorias y de planificación y asegurar la continuidad del servicio de transmisión.

6. Operación y despacho en emergencias. Modificar la Duodécima Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 28832 para incorporar expresamente las situaciones de emergencia como supuesto que habilite la adopción de medidas excepcionales (incluida la estabilización temporal de Costos Marginales u otros mecanismos), preservando la continuidad, seguridad y eficiencia económica de la operación del SEIN.

7. Agente comercializador eléctrico. Modificar la Ley de Concesiones Eléctricas y la Ley N.° 28832 para crear la figura del agente comercializador eléctrico como sujeto autónomo del mercado, facultado para contratar y suministrar energía a usuarios, gestionar excedentes de generación distribuida, ofrecer servicios de flexibilidad y agregación, y promover productos de eficiencia energética, almacenamiento y gestión de la demanda. Las distribuidoras se concentrarían en la operación, mantenimiento, expansión y acceso no discriminatorio de las redes, bajo remuneración regulada. Se establecerían mecanismos tarifarios transparentes que eviten trasladar costos inequitativamente a usuarios sin generación distribuida, contribuyendo a la implementación de la Hoja de Ruta de Redes Eléctricas Inteligentes en Distribución 2023-2030.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La aprobación de las medidas descritas requiere necesariamente una norma con rango de ley debido a que inciden sobre aspectos sustantivos del régimen jurídico de las actividades eléctricas, modificando disposiciones contenidas en normas con rango legal, en particular el Decreto Ley N.° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, y la Ley N.° 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica, así como disposiciones complementarias y articulado vinculado (incluyendo referencias al Decreto Legislativo N.° 1221).

De conformidad con el principio de jerarquía normativa y la reserva de ley aplicable a la regulación de servicios públicos y a la organización de las actividades económicas de generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, estos aspectos únicamente pueden ser regulados o modificados mediante normas con rango de ley. La creación de un nuevo agente del mercado (comercializador autónomo), la redefinición de obligaciones de calidad del suministro, el perfeccionamiento de las Zonas de Responsabilidad Técnica, la simplificación de procedimientos de otorgamiento de derechos y el establecimiento de mecanismos de continuidad de infraestructura de transmisión son materias que afectan el régimen de derechos, obligaciones e incentivos de los agentes del sector y, por tanto, exigen habilitación normativa expresa con rango legal.

Asimismo, la necesidad de una intervención legislativa encuentra sustento en la urgencia de adaptar el marco regulatorio a los desafíos del cambio climático, la transición energética, la expansión de la cobertura en zonas rurales y aisladas, y la atracción de inversión privada bajo reglas claras y predecibles. La implementación efectiva de estas actualizaciones no puede realizarse mediante normas de rango inferior, pues modificarían el contenido de leyes vigentes. Por lo expuesto, en la ley autoritativa se incorpora la facultad de legislar en materia de electricidad para actualizar el Decreto Ley N.° 25844 y la Ley N.° 28832, con el fin de brindar seguridad jurídica, activar inversiones, asegurar tarifas competitivas, expandir la cobertura energética, promover energías renovables, generación distribuida e hidrógeno verde, y garantizar una transición energética limpia, segura y sostenible, objetivos que por su naturaleza y alcance requieren ser desarrollados a través de disposiciones con rango de ley.

9. **Modificar el artículo 6 de la Ley N.° 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, y el artículo 9 de la Ley N.° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, a fin de eliminar las disposiciones vinculadas con los topes a las tasas de interés introducidas por la Ley N.° 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros. Asimismo, establecer un marco normativo que perfeccione el acceso a la información financiera y la transparencia en la contratación de productos activos por parte de los clientes con las entidades del sistema financiero.**

Sobre la eliminación del régimen de topes a las tasas de interés

- **Diagnóstico del problema público**

La Ley N.° 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros, publicada en marzo de 2021, entre otros, estableció la modificación de algunas disposiciones de la Ley N.° 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, de la Ley N.° 26702, Ley General

del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y el Decreto Ley N.° 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

A través de estas modificaciones, introdujo un régimen de tasas máximas de interés aplicable a determinados créditos de consumo y a créditos destinados a las micro y pequeñas empresas (MYPE), con el propósito de proteger a los consumidores frente a tasas de interés consideradas excesivas. No obstante, la evidencia generada durante su aplicación muestra que dicho mecanismo ha producido efectos adversos sobre el acceso al crédito formal, particularmente respecto de personas de menores ingresos, clientes con reducido historial crediticio y operaciones de menor monto. El sustento remitido para la presente delegación identifica precisamente la exclusión financiera generada por los topes como el problema principal que justifica la reforma.

De acuerdo con el Informe de Estabilidad del Sistema Financiero de mayo de 2025 de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), la aplicación de la tasa máxima establecida por la Ley N.° 31143 ha modificado de manera significativa la distribución de las tasas de interés de los nuevos deudores. En particular, antes de la entrada en vigencia del tope se observan nuevos créditos con tasas efectivas anuales de entre 100% y 150%, segmento que dejó de registrarse en dichos niveles después de mayo de 2021, concentrándose los desembolsos en tasas cercanas al máximo permitido. Este efecto resulta especialmente relevante para la inclusión financiera, dado que los nuevos deudores, en particular aquellos de menores ingresos y sin historial crediticio, suelen acceder inicialmente a tasas más elevadas por su mayor riesgo percibido, pero estas disminuyen conforme construyen un historial favorable. En ese sentido, la SBS concluye que la regulación de tasas máximas habría limitado la incorporación al sistema financiero de determinados deudores de mayor riesgo que, de haber accedido a un primer crédito, podrían posteriormente haber obtenido condiciones de financiamiento más favorables.

Esta situación responde a que la tasa de interés aplicable a una operación crediticia incorpora distintos componentes, entre ellos el costo de fondeo, los costos operativos asociados a la evaluación, otorgamiento y administración del crédito, así como el riesgo de incumplimiento del prestatario. En los créditos de menor monto, los costos operativos representan proporcionalmente una mayor parte del financiamiento, mientras que los clientes con ingresos variables, menor historial crediticio o mayores niveles de informalidad pueden presentar perfiles de riesgo diferenciados. En consecuencia, cuando la tasa máxima establecida se encuentra por debajo de aquella que permite cubrir los costos y riesgos asociados a determinado prestatario, la entidad financiera puede optar por restringir la oferta de crédito, generándose un efecto de racionamiento que afecta precisamente a los segmentos con mayores dificultades de acceso al sistema financiero formal.

Asimismo, el BCRP ha concluido que las tasas máximas de interés no constituyen un mecanismo adecuado para mejorar las condiciones de acceso al crédito de la población ni para promover la inclusión financiera, y que una eventual suspensión o eliminación de dichos topes contribuiría a que un mayor número de deudores pueda acceder al crédito formal. En tal sentido, el problema generado por la Ley N.° 31143 no se limita al precio de las operaciones crediticias, sino que se manifiesta en una reducción de la oferta de financiamiento formal para determinados perfiles de usuarios, afectando además la posibilidad de que nuevos clientes construyan historial crediticio y accedan progresivamente a mejores condiciones financieras.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Objetivo de la regulación**

  En atención a ello, el objetivo de la regulación es promover una mayor inclusión financiera mediante la eliminación del régimen de topes a las tasas de interés introducido en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley N.° 31143, permitiendo que las entidades del sistema financiero puedan determinar las condiciones de sus operaciones considerando de manera adecuada la heterogeneidad de los costos y riesgos asociados a cada prestatario, dentro del marco de supervisión prudencial y de conducta de mercado correspondiente.

  La medida busca, de esta manera, ampliar las posibilidades de acceso al crédito formal, particularmente de consumidores, emprendedores y MYPE que actualmente enfrentan mayores restricciones de financiamiento como consecuencia de su perfil de riesgo, menor historial crediticio o el reducido monto de las operaciones requeridas. Asimismo, permitirá favorecer la incorporación de nuevos usuarios al sistema financiero y la construcción progresiva de un historial crediticio que pueda traducirse posteriormente en mejores condiciones de financiamiento como resultado de la competencia entre las entidades.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Para tal efecto, la medida o contenido normativo concreto que se pretende aprobar consiste en modificar el artículo 6 de la Ley N.° 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, y el artículo 9 de la Ley N.° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, en los extremos vinculados con el régimen de tasas máximas de interés introducido por la Ley N.° 31143, a fin de eliminar dicho régimen respecto de las materias susceptibles de delegación legislativa.

  Cabe precisar que la Ley N.° 31143 introdujo modificaciones vinculadas con dicho régimen en distintas disposiciones legales, entre ellas el artículo 6 de la Ley N.° 28587; los artículos 9, 349 y 358 de la Ley N.° 26702; y el artículo 52 del Decreto Ley N.° 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú. En ese sentido, la eliminación integral del régimen de tasas máximas puede requerir la adecuación de disposiciones adicionales a aquellas comprendidas en la presente delegación.

  No obstante, atendiendo a los límites materiales establecidos para la delegación legislativa y a la reserva de ley orgánica aplicable a determinadas disposiciones vinculadas con las funciones y atribuciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y del Banco Central de Reserva del Perú, la presente medida comprende únicamente la modificación del artículo 6 de la Ley N.° 28587 y del artículo 9 de la Ley N.° 26702. Las demás adecuaciones que resulten necesarias para la eliminación integral del régimen de tasas máximas deberán efectuarse mediante el instrumento legislativo que corresponda, respetando la reserva de ley orgánica.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  Con relación a la justificación de la necesidad de una norma con rango de ley, ésta radica, en primer término, en que el régimen de tasas máximas que se pretende eliminar fue introducido mediante modificaciones efectuadas por la Ley N.° 31143 a disposiciones con rango legal. En consecuencia, ni la Superintendencia de Banca,

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) ni el BCRP pueden dejar sin efecto mediante normas reglamentarias los extremos legales que sustentan la aplicación de los topes.

Asimismo, las medidas administrativas, de supervisión, educación financiera o promoción de la competencia pueden contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado financiero, pero no tienen aptitud jurídica para eliminar la restricción legal que actualmente condiciona la determinación de las tasas de interés. Por consiguiente, resulta indispensable una norma con rango de ley que modifique expresamente las disposiciones legales vigentes vinculadas con dicho régimen y establezca de manera clara el marco jurídico aplicable luego de la reforma.

Sobre el fortalecimiento de la transparencia en la contratación de productos activos

- **Diagnóstico del problema**

Respecto al diagnóstico del problema, se tiene que la eliminación de los topes a las tasas de interés debe encontrarse acompañada de medidas destinadas a fortalecer la protección del consumidor financiero. En particular, la contratación de productos activos —principalmente créditos y otras modalidades de financiamiento— se caracteriza por la existencia de asimetrías de información entre la entidad financiera y el cliente respecto de las condiciones económicas y contractuales de los productos ofrecidos.

Los productos crediticios pueden comprender distintos componentes que determinan el costo final asumido por el usuario, tales como las tasas de interés aplicables, comisiones, gastos, seguros vinculados, cronogramas de pagos y otras condiciones contractuales. La existencia de múltiples variables puede dificultar que los consumidores conozcan el costo total de una operación y comparen adecuadamente las distintas alternativas disponibles antes de adoptar una decisión financiera.

En ese sentido, la eliminación de un mecanismo de control directo sobre las tasas requiere reforzar, de manera complementaria, las herramientas que permitan al consumidor adoptar decisiones informadas. Por tanto, el problema que se busca atender en este segundo componente consiste en la necesidad de reducir las asimetrías de información en la contratación de productos activos y mejorar la capacidad efectiva de los usuarios para comprender y comparar las condiciones económicas de las distintas alternativas de financiamiento, de modo que una mayor flexibilidad en la determinación de las tasas de interés se encuentre acompañada de instrumentos adecuados de protección al consumidor.

- **Objetivo de la regulación**

En atención a ello, el objetivo de la regulación es perfeccionar el marco normativo de acceso a información financiera y transparencia en la contratación de productos activos, fortaleciendo las facultades de la SBS para establecer mecanismos que permitan que los clientes reciban información clara, suficiente, oportuna y comparable respecto de las principales condiciones económicas y contractuales de los productos financieros que se les ofrecen.

De esta manera, se busca fortalecer la capacidad del consumidor para evaluar las alternativas disponibles y adoptar decisiones financieras informadas, promoviendo

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA T.

simultáneamente una mayor competencia entre las entidades del sistema financiero. El fortalecimiento de la transparencia constituye, por tanto, un componente complementario a la eliminación de los topes, toda vez que permite que la competencia en la determinación de precios y condiciones contractuales opere sobre la base de usuarios que dispongan de información adecuada para comparar las distintas ofertas.

Asimismo, la medida busca asegurar que la eliminación del régimen de tasas máximas no implique una reducción del estándar de protección del consumidor financiero, sino una transición desde un mecanismo basado principalmente en el control del precio hacia otro que articule libertad de determinación de condiciones financieras, supervisión de conducta de mercado, transparencia y adecuada información al usuario. Esta articulación entre eliminación de los topes y fortalecimiento de la transparencia forma parte del diseño conjunto de la medida contenida en el literal j).

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Para tal efecto, las medidas o contenidos normativos concretos que se pretende aprobar consisten en perfeccionar las disposiciones legales aplicables a la información y transparencia en la contratación de productos activos, otorgando o precisando las facultades necesarias para que la SBS desarrolle estándares de información precontractual y contractual que faciliten la comprensión y comparación de los productos financieros.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Específicamente, la modificación del artículo 6 de la Ley N.° 28587 consiste en adecuar el primer párrafo, referido a la determinación de las tasas de interés dentro del límite establecido por el BCRP; el tercer párrafo, referido a las tasas de interés moratorio; y eliminar o adecuar el párrafo que extiende a las operaciones de intermediación financiera la aplicación del artículo 1243 del Código Civil y del artículo 214 del Código Penal. Por su parte, la modificación del artículo 9 de la Ley N.° 26702, radica en adecuar los extremos relativos a la determinación de las tasas de interés y eliminar el párrafo que hace aplicables a las operaciones de intermediación financiera el artículo 1243 del Código Civil y el artículo 214 del Código Penal.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En dicho marco, se prevé fortalecer los mecanismos mediante los cuales se informa al usuario sobre las condiciones esenciales de los productos activos, incluyendo la presentación de la información relevante en documentos como las hojas resumen y otros mecanismos de información precontractual y contractual, así como la estandarización de determinados elementos que permitan comparar las condiciones económicas ofrecidas por distintas entidades. El proyecto de Exposición de Motivos elaborado sobre esta materia contempla expresamente el perfeccionamiento de la transparencia, la entrega de hojas resumen y la estandarización de las condiciones de contratación de productos activos como instrumentos dirigidos a corregir las asimetrías de información que afectan a los usuarios.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

El desarrollo normativo deberá procurar que la información permita al usuario identificar de manera clara las condiciones económicamente relevantes del financiamiento, evitando simultáneamente duplicidades informativas o cargas que incrementen la extensión y complejidad de la documentación sin generar una mejora efectiva en la comprensión del consumidor. Asimismo, las disposiciones deberán guardar consistencia con el marco general de protección al consumidor financiero y con las facultades de supervisión y regulación de conducta de mercado de la SBS.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  Sobre la justificación de la necesidad de una norma con rango de ley, esta se sustenta en que el fortalecimiento del marco de transparencia constituye uno de los elementos estructurales del régimen que sustituirá a las disposiciones introducidas por la Ley N.° 31143 y requiere la modificación o adecuación de disposiciones contenidas en normas con rango de ley, particularmente en la Ley N.° 28587 y en la Ley N.° 26702.

  Si bien la SBS cuenta actualmente con facultades regulatorias en materia de conducta de mercado, transparencia e información al usuario, el nuevo régimen debe contar con una habilitación legal suficientemente clara que asegure la articulación entre la eliminación de las tasas máximas y el reforzamiento de las herramientas de información y transparencia. Ello permitirá que posteriormente la SBS desarrolle, mediante regulación especializada, las condiciones operativas, formatos, estándares y demás mecanismos que resulten necesarios.

  La intervención mediante norma con rango de ley permite, por tanto, configurar de manera integral el nuevo equilibrio regulatorio: por un lado, eliminar una restricción al precio del crédito que ha generado efectos adversos sobre la inclusión financiera y, por otro, fortalecer los mecanismos de información y transparencia que permiten al consumidor evaluar adecuadamente las condiciones de los productos activos.

10. **Facilitar la oferta de nuevos productos y servicios financieros y de seguros, promover la inclusión financiera, la educación financiera, y las finanzas abiertas para promover el acceso de nuevos segmentos de la población a los productos financieros y de seguros; permitir el acceso de menores de edad de al menos doce (12) años a la apertura y tenencia de cuentas de ahorros bancarias; y permitir a las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros acceder a la información sobre identidad de las personas que posee el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en sus procesos de apertura de cuenta, contratación, operaciones y similares.**

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos PERÚ
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BONDA G.

Sobre las finanzas abiertas

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos PERÚ
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Diagnóstico del problema**

  Respecto al diagnóstico del problema, se tiene que de acuerdo con la publicación "Mercados y desarrollo: cómo la competencia puede mejorar vidas" (BID: 2025, p. 142 y 170), la falta de competencia en el sector bancario puede reducir la disponibilidad de crédito y elevar las tasas de interés, frenando la inversión, la creación de empleo, el dinamismo empresarial y el crecimiento económico; frente a ello, se propone mejorar el intercambio de información entre las instituciones financieras y la portabilidad de los servicios bancarios, promoviendo la innovación.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos PERÚ
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

  Al respecto, las finanzas abiertas constituyen un modelo que habilita a los usuarios a compartir su información financiera, de manera segura, estandarizada y con su consentimiento expreso, entre distintos participantes del sistema, incluyendo a empresas financieras, empresas de seguro y empresas de pensiones.

  En un modelo financiero tradicional, cada entidad resguarda la información de sus usuarios de manera cerrada. El enfoque de finanzas abiertas transforma esta dinámica: los datos pueden ser compartidos entre instituciones autorizadas a través

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos PERÚ
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

de API, que permiten la transferencia de información de manera segura, estandarizada y eficiente, siempre contando con el consentimiento previo y expreso del usuario.

De este modo, las finanzas abiertas colocan al usuario en el centro del sistema y estructuran el acceso a la información financiera bajo esquemas estandarizados. Ello permite fomentar la competencia, habilitar nuevos modelos de negocio y mejorar la oferta de productos y servicios.

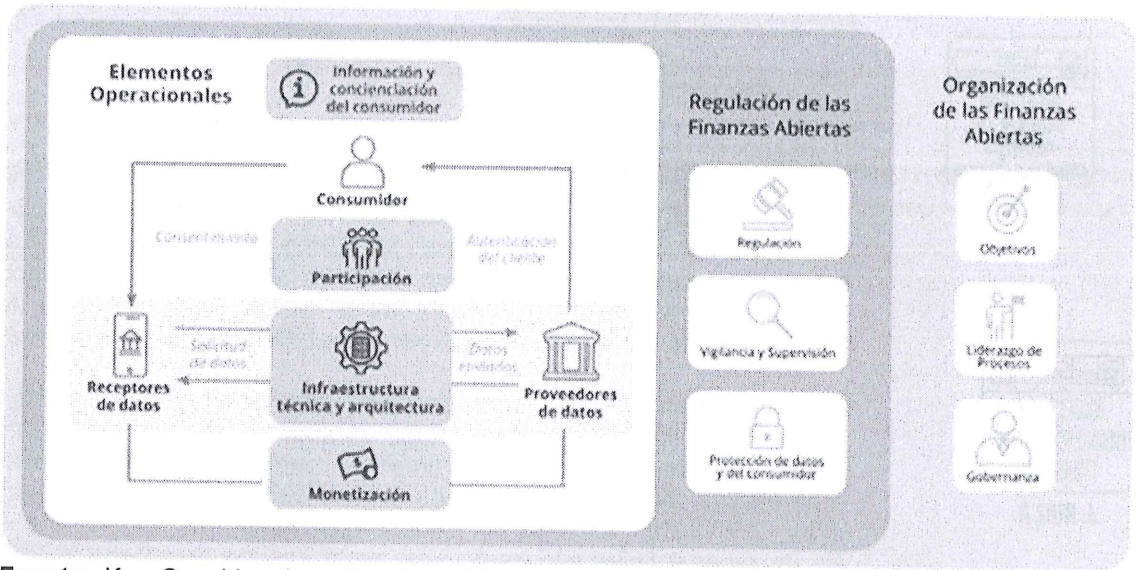
En efecto, el acceso a nuevos datos abre la posibilidad de desarrollar nuevos modelos con soluciones y servicios financieros que generan mayor valor para los usuarios.

En ese sentido, las finanzas abiertas constituyen un habilitador para fomentar la competencia, el ingreso de nuevos actores, impulsar la innovación y empoderar al usuario en el uso y gestión de sus datos, contribuyendo así con el desarrollo de servicios financieros eficientes e innovadores, que incluyan financieramente a segmentos tradicionalmente no atendidos, facilitando el acceso a productos acorde a sus necesidades.

Ello es concordante con la economía digital, en la cual los datos se han consolidado como un activo estratégico para el desarrollo de servicios financieros más eficientes, innovadores y centrados en el usuario. La masificación de los canales digitales y la incorporación de nuevos actores al ecosistema financiero han impulsado la necesidad de contar con modelos que permitan el intercambio seguro, estandarizado e interoperable de información.

En dicho contexto, las finanzas abiertas permiten que los usuarios compartan, de manera voluntaria y con su consentimiento expreso, su información financiera con terceros autorizados, promoviendo una mayor competencia, innovación y eficiencia mediante el desarrollo de productos y servicios más accesibles y adaptados a sus necesidades (Véase Figura 2).

Figura 2
Elementos clave de un marco de finanzas abiertas



Fuente: Key Considerations for Open Finance (2024) - CGAP, UNSGSA, BIS, Banco Mundial, FMI.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Para el adecuado funcionamiento de este modelo, resulta indispensable contar con un marco regulatorio que establezca estándares para el intercambio de información, defina las obligaciones de los participantes y garantice la protección de los usuarios. En ese sentido, el extremo de la materia delegada referido a facilitar la oferta de nuevos productos y servicios financieros y de seguros no constituye una intervención autónoma, sino un resultado esperado de la implementación del Sistema de Finanzas Abiertas, en la medida que el acceso a nuevos datos y su intercambio estandarizado permiten desarrollar soluciones y modelos de negocio más eficientes e innovadores.

- **Objetivo de la regulación**

En atención a ello, el objetivo de la regulación es fortalecer las facultades de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones para regular y supervisar el Sistema de Finanzas Abiertas, incluyendo las condiciones de acceso e intercambio de datos, los estándares técnicos y de seguridad, la gestión del consentimiento, la incorporación de nuevos participantes y la gestión de los riesgos asociados. Ello permitirá brindar mayor certeza jurídica, fortalecer la confianza en el Sistema de Finanzas Abiertas, promover la innovación y la competencia, y facilitar el desarrollo de soluciones que amplíen el acceso al crédito y a otros servicios financieros, contribuyendo a la inclusión financiera.

En ese marco, la protección de los datos personales, el consentimiento y la ciberseguridad constituyen elementos fundamentales para garantizar un intercambio seguro y responsable de la información financiera. El intercambio de datos deberá sustentarse en el **consentimiento expreso, informado, específico y revocable** del usuario, quien debe mantener el control sobre sus datos. Asimismo, considerando el uso de API[44] para compartir información, deberán establecerse **estándares mínimos de ciberseguridad**, como autenticación segura, cifrado y mecanismos de respuesta ante incidentes, para prevenir accesos no autorizados, fraudes y vulneraciones de la información financiera.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Para tal efecto, las medidas o contenidos normativos concretos que se pretende aprobar consisten en modificar la Ley N.° 26702 y el Decreto Ley N.° 2589716, para otorgar a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones las facultades necesarias para desarrollar el marco regulatorio del Sistema de Finanzas Abiertas.

Para ello, se prevé incorporar, entre otros aspectos, a los Proveedores de Servicios Basados en Información, incluidos los agregadores de cuentas, como empresas de servicios complementarios y conexos (artículo 17 de la Ley N.° 26702); habilitar la prestación del servicio de agregación de cuentas por las empresas del sistema financiero y las empresas de seguros y reaseguros (artículos 221, del 284 al 289, y 318 de la Ley N.° 26702); así como la adecuación de otras disposiciones normativas que resulten necesarias para incluir la definición del Sistema de Finanzas Abiertas y otros aspectos vinculados a su implementación.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

44 Application Programming Interface, por sus siglas en inglés.

Con relación a la justificación de la necesidad de una norma con rango de ley, se tiene que las adecuaciones normativas se fundamentan en la necesidad de fortalecer la implementación del Sistema de Finanzas Abiertas a través de la modificación de la Ley N.° 26702 y del Decreto Ley N.° 25897, para fortalecer la articulación con el Ministerio de Economía y Finanzas, como ente rector de la Política Nacional de Inclusión Financiera, a fin de facilitar su implementación y contribuir a un sistema financiero más inclusivo, eficiente y competitivo. Dichas modificaciones normativas promoverán las finanzas abiertas y, con ello, una mayor competencia, la oferta de nuevos y mejores productos y servicios financieros y de seguros, así como mejores condiciones, que atiendan y se adapten a las necesidades de los usuarios.

Sobre la promoción de la educación financiera

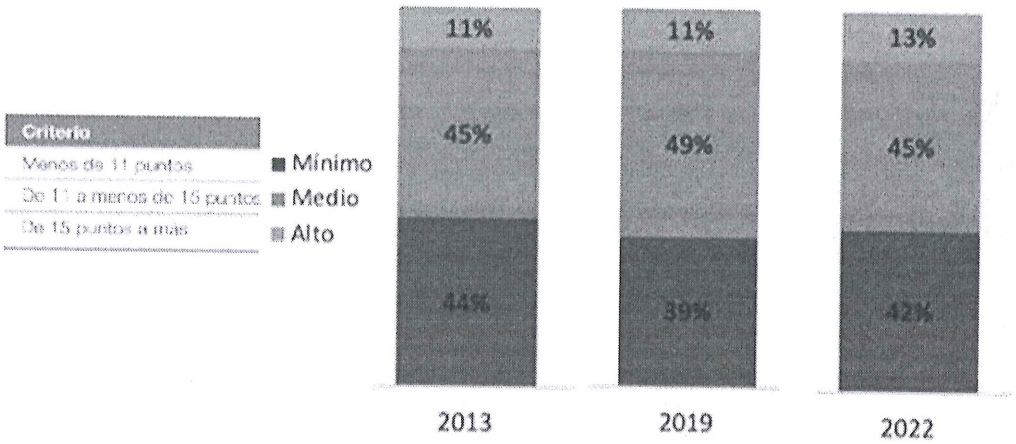
- **Diagnóstico del problema**

Respecto al diagnóstico del problema, este es el limitado nivel de capacidades financieras de la población, el cual constituye una de las principales barreras para avanzar hacia una mayor inclusión financiera.

Así, de acuerdo con la última "Encuesta de Medición de Capacidades Financieras Perú", elaborada en el año 2022[45], se observa que solo el 13% de los adultos en el Perú tiene un nivel alto de capacidades financieras, mientras que el 45% de ellos se encuentra en nivel medio; además, el 42% de adultos peruanos no superaron el nivel mínimo (Véase Figura 3).

Figura 3

Porcentaje de adultos según puntaje individual de capacidades financieras 2013, 2019 y 2022



Nota. Adaptado de "Encuesta de Medición de Capacidades Financieras Perú 2022", por CAF y SBS, 2025 (https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2528).

45 La SBS junto a CAF vienen desarrollando la "Encuesta de Capacidades Financieras", cuyos resultados serán presentados en el último trimestre del año 2026. Esta encuesta mide nivel de conocimientos, actitudes y cambios de comportamiento de las personas, por ello su medición se realiza cada cierto intervalo de años, en este caso después de 4 años.

Si bien el país ha logrado ampliar progresivamente la oferta y el acceso a productos y servicios financieros, persisten brechas en su uso efectivo, responsable y sostenible debido a la insuficiente comprensión de conceptos financieros, la limitada planificación económica de los hogares y empresas, y la baja confianza en el sistema financiero. En este contexto, si bien la tenencia de cuentas financieras alcanzó el 59,6% de la población adulta en 2025[46], aún una proporción significativa de la población permanece fuera del sistema financiero, lo que evidencia la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades financieras de las personas para promover un mayor acceso, uso informado y aprovechamiento adecuado de los productos y servicios financieros.

A ello se suma que las iniciativas de educación financiera impulsadas por diversas entidades públicas se desarrollan de manera dispersa, con enfoques, metodologías y públicos objetivos diferentes, generando desarticulación, duplicidad de esfuerzos y limitadas capacidades para evaluar su impacto.

Esta situación reduce la efectividad de las intervenciones y limita el potencial de la educación financiera como habilitador de la inclusión financiera y del bienestar económico de la población.

En atención a ello, el objetivo de la regulación es crear el Sistema Nacional de Educación Financiera, como un sistema funcional liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de conductor de la Política Nacional de Inclusión Financiera.

Este sistema permitirá establecer principios, lineamientos, estándares y mecanismos de coordinación que orienten el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las iniciativas de educación financiera desarrolladas por las entidades públicas, asegurando su articulación y complementariedad.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Para tal efecto, las medidas o contenidos normativos concretos que se pretende aprobar es la creación del Sistema Nacional de Educación Financiera, como un sistema funcional liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el establecimiento de su ámbito de aplicación, objetivos, principios, ente rector y atribuciones, entre otros.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Con relación a la justificación de la necesidad de una norma con rango de ley, esta radica en que con la creación del Sistema Nacional de Educación Financiera se fortalecerá la gobernanza de la educación financiera, se optimizará el uso de los recursos públicos y se impulsará el desarrollo de capacidades financieras que permitan a las personas y empresas acceder, utilizar y aprovechar de manera informada y responsable los productos y servicios financieros, en concordancia con recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Alianza del Pacífico.

46 Reporte de indicadores de inclusión financiera de los sistemas financiero, de seguros y de pensiones de la SBS (https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2025/Diciembre/CIIF-0001-di2025.PDF).

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

De esta forma, el Sistema Nacional de Educación Financiera se constituye en un habilitador fundamental para acelerar el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Inclusión Financiera, promoviendo una mayor inclusión, resiliencia, bienestar financiero y desarrollo en el país.

Asimismo, la creación del Sistema Nacional de Educación fortalecerá iniciativas orientadas al desarrollo de capacidades financieras y digitales que permitan a las personas identificar y prevenir fraudes, estafas y otros riesgos asociados al uso de productos y servicios financieros, contribuyendo a generar mayor confianza y seguridad en el sistema financiero. En este contexto, resulta relevante que las instituciones financieras impulsen iniciativas de educación financiera donde enseñen a los usuarios financieros los protocolos de ciberseguridad y prevención de riesgos financieros que deben tener en cuenta cuando utilizan los diversos servicios financieros.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Sobre la promoción de la inclusión financiera y la creación de cuentas en el sistema financiero para menores de edad

Diagnóstico del problema, se tiene que, a pesar de los avances en inclusión financiera, una parte importante de niños, niñas y adolescentes en el Perú permanece al margen del sistema financiero formal desde edades tempranas, limitando el desarrollo de hábitos de ahorro, educación financiera y una trayectoria de vinculación con productos financieros seguros. La oferta de cuentas para menores de edad sigue siendo reducida y presenta barreras de acceso asociadas a requisitos, costos, baja difusión y escasos incentivos para las entidades financieras y las familias.

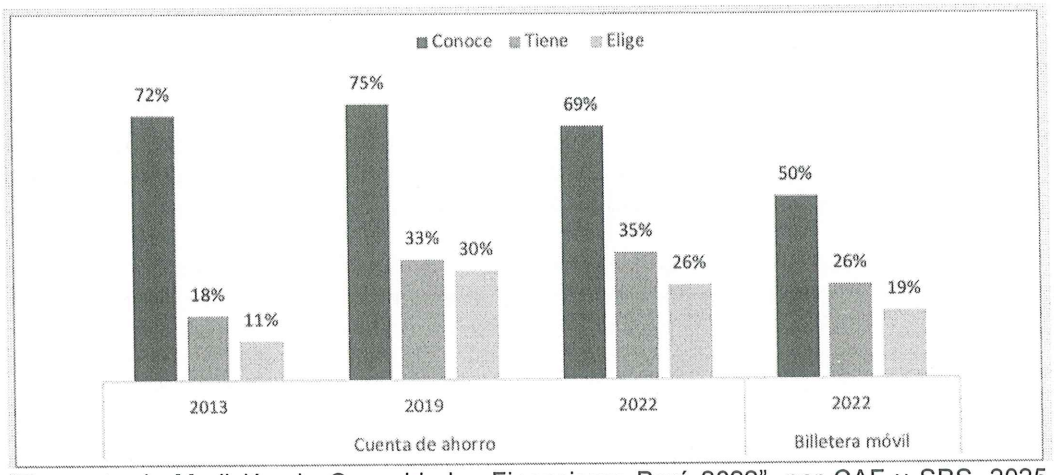
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Así, de acuerdo con la "Encuesta de Medición de Capacidades Financieras Perú 2022, si bien el porcentaje de los adultos que tiene conocimiento de un producto de ahorro en el sistema financiero al 2022 es 69%, solo el 35% tiene un producto de ahorro (Véase Figura 4). Ello refleja la importancia de fomentar una cultura de ahorro desde edades tempranas a fin de que en el futuro puedan acceder o contratar diversos servicios financieros. En ese sentido, facilitar que las personas menores de edad, a partir de los 12 años, puedan acceder a una cuenta de ahorro contribuiría a desarrollar, desde una etapa temprana, hábitos de ahorro, planificación y manejo responsable del dinero, así como a familiarizarlos con el funcionamiento del sistema financiero y el uso seguro de medios de pago y canales digitales.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Figura 4
Porcentaje de adultos que conoce, tiene y eligió un producto de ahorro en el Sistema Financiero.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.



"Encuesta de Medición de Capacidades Financieras Perú 2022", por CAF y SBS, 2025 (https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2528).

- **Objetivo de la regulación**

En atención a ello, el objetivo de la regulación es fortalecer la inclusión financiera temprana, facilitar la recepción de transferencias y otros pagos, fomentar el ahorro formal y generar un historial de relacionamiento con el sistema financiero que favorezca su futura inclusión económica.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Para tal efecto, la medida o contenido normativo concreto que se pretende aprobar es la apertura de cuentas de ahorro para menores desde los 12 años, con mecanismos de supervisión parental y el uso de canales digitales. Esta medida contribuye directamente a los objetivos de inclusión financiera, al permitir fomentar hábitos de ahorro desde edades tempranas, fortalecer la educación financiera, facilitar la recepción segura de becas, subvenciones, pensiones alimenticias y otros recursos destinados al menor e incentivar la incorporación progresiva al sistema financiero formal.

A efectos de garantizar la seguridad jurídica y la protección integral de los menores, la norma contempla salvaguardas sobre protección de los datos personales y la seguridad de la información, sujetándose la apertura de estas cuentas al cumplimiento estricto de la Ley Nº 29733, Ley de Protección de Datos Personales; asimismo, establece un régimen de consentimiento informado en el que se garantiza la participación del menor y la tutela efectiva de sus derechos. Además, respecto a la ciberseguridad financiera, las entidades financieras deben implementar protocolos conforme a las disposiciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Estas salvaguardas buscan garantizar que la ampliación del acceso a servicios financieros se realice de manera segura, responsable y acorde con el interés superior del menor.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Con relación a la justificación de la necesidad de una norma con rango de ley, se tiene que esta medida encuentra fundamento por los principios y los derechos reconocidos en la Constitución Política del Perú. En particular, el artículo 4, que establece que la

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

comunidad y el Estado protegen especialmente, entre otros, al niño y al adolescente; así como, el artículo 65, que dispone que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información y velando por su seguridad e intereses económicos. De este modo, en base a dichos dispositivos, corresponde al Estado promover el acceso de los menores de edad a servicios financieros seguros, adecuados a su capacidad jurídica y acompañados de mecanismos especiales de protección.

Cabe precisar que el Código Civil en su artículo 3 reconoce que toda persona tiene capacidad de goce, es decir, puede ser titular de derechos desde que el ordenamiento jurídico así lo reconoce, de tal modo que los menores de edad son plenamente capaces de ser titulares de derechos patrimoniales, incluidos depósitos bancarios y ahorros. Asimismo, el artículo 42 del Código Civil establece que la capacidad de ejercicio plena se adquiere, por regla general con la mayoría de edad; por su parte, el artículo 44 regula los supuestos de capacidad de ejercicio restringida, dentro de los que se encuentran los menores de edad, quienes pueden realizar determinados actos conforme a ley y mediante los mecanismos de representación o asistencia que correspondan.

La Ley N.° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, reconoce la facultad de las empresas del sistema financiero para diseñar y ofrecer productos financieros, siempre que observen las disposiciones prudenciales y regulatorias emitidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Dichas disposiciones no prohíben que un menor de edad sea titular de una cuenta bancaria. Por el contrario, permiten que las entidades financieras establezcan procedimientos específicos para este segmento de usuarios, incorporando mecanismos de representación legal, límites operativos, controles de seguridad y restricciones sobre determinadas operaciones cuando resulte necesario.

Por otro lado, la Política Nacional de Inclusión Financiera, aprobada mediante Decreto Supremo N.° 255-2019-EF, reconoce que el acceso a servicios financieros constituye un elemento esencial para el desarrollo económico, la reducción de brechas sociales y la formalización de la economía.

En conclusión, la posibilidad de acceder a una cuenta bancaria no debe analizarse únicamente como una operación financiera, sino como un instrumento que permite garantizar una administración segura del patrimonio del menor, fortalecer su autonomía progresiva y promover su educación financiera, sin menoscabar las funciones de supervisión y representación de sus padres o tutores.

Sobre el acceso a información de identidad administrada por el RENIEC

Respecto al diagnóstico del problema, se tiene que los procesos de apertura de cuentas, contratación y realización de operaciones financieras y de seguros requieren mecanismos de identificación y verificación confiables que permitan reducir riesgos de suplantación de identidad y facilitar una vinculación segura de los usuarios con las entidades. En este contexto, resulta necesario fortalecer los mecanismos que permitan a las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros verificar la identidad de sus clientes mediante el acceso a información oficial administrada por el Registro

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), con sujeción a las normas aplicables en materia de protección de datos personales, seguridad y confidencialidad.

- **Objetivo de la regulación**

  En atención a ello, el objetivo de la regulación es facilitar procesos de identificación y verificación más seguros y eficientes en la apertura de cuentas, contratación, operaciones y otros procesos similares, permitiendo a las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros acceder a la información de identidad que administra el RENIEC, dentro del marco de protección de datos personales y de las condiciones de seguridad que correspondan.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Para tal efecto, la medida o contenido normativo concreto que se pretende aprobar consiste en establecer la habilitación legal correspondiente para que las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros puedan acceder a información sobre identidad de las personas administrada por el RENIEC en sus procesos de apertura de cuenta, contratación, operaciones y similares, estableciendo las condiciones y salvaguardas necesarias para el uso de dicha información.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  Con relación a la justificación de la necesidad de una norma con rango de ley, esta se sustenta en que la medida supone establecer una habilitación expresa para el acceso de entidades privadas reguladas a información de identidad administrada por un organismo constitucionalmente autónomo, así como definir el alcance general y las salvaguardas aplicables a dicho acceso. En consecuencia, corresponde establecer dicha habilitación mediante una norma con rango de ley, sin perjuicio de que las condiciones operativas, técnicas y de seguridad sean desarrolladas posteriormente mediante la regulación correspondiente.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

11. Legislar en materia ambiental y de recursos naturales con la finalidad de promover inversiones sostenibles, para:

i. **Fortalecer la gestión ambiental, la mejora de la eficiencia administrativa, la simplificación administrativa, la eliminación de duplicidades, la digitalización e interoperabilidad de procedimientos, la uniformidad de criterios, la optimización de los procesos de evaluación ambiental y la regulación de los procedimientos administrativos, incluyendo el régimen del silencio administrativo, conforme a la naturaleza y el nivel de riesgo de las actividades.**

ii. **Fortalecer la institucionalidad ambiental, la seguridad jurídica y la gobernanza ambiental; modernizando el marco normativo de integración de permisos a la Certificación Ambiental Global.**

iii. **Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), incluyendo la articulación y mejora de los sistemas funcionales vinculados a la gestión ambiental y de recursos naturales.**

iv. Optimizar el marco normativo aplicable a la remediación ambiental y a los mecanismos para su financiamiento, ejecución y gestión.

- **Diagnóstico del problema**

El desarrollo de proyectos de inversión pública, privada y público-privada se encuentra sujeto a la obtención de diversos permisos, autorizaciones, licencias, certificaciones, opiniones técnicas y otros títulos habilitantes, cuya tramitación involucra, en determinados casos, la participación sucesiva de distintas entidades públicas. Esta situación puede generar demoras en la atención de las solicitudes, duplicidad de actuaciones, exigencias administrativas no uniformes y dificultades de articulación entre las autoridades competentes, afectando la predictibilidad de los procedimientos, los cronogramas de ejecución y los costos asociados a los proyectos de inversión.

En materia ambiental, estas dificultades se presentan particularmente en los procesos de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, debido, entre otros aspectos, a la participación de diversas entidades en la emisión de opiniones técnicas, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la articulación y la interoperabilidad entre las entidades involucradas. Este problema persiste en la actualidad; por ejemplo, según lo reportado por el SENACE entre los años 2025 y 2026, el 70% de las solicitudes de opinión técnica vinculantes atendidas por la ANA se encontraron fuera de plazo legal, teniendo incidencia de incumplimiento en los sectores de minería, hidrocarburos, electricidad, saneamiento, transporte y agricultura. Del mismo modo, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) registró un 52% de retrasos en sus opiniones, con mayor incidencia en el sector transportes y electricidad, y el SERNANP un 32%, de los cuales los mayores números corresponden al sector transportes y minería.

Entidad Opinante	Situación	Cantidad	Porcentaje (%)
Autoridad Nacional del Agua (ANA)	Dentro de Plazo	142	30%
	Fuera de Plazo	330	70%
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)	Dentro de Plazo	56	48%
	Fuera de Plazo	60	52%
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)	Dentro de Plazo	75	68%
	Fuera de Plazo	36	32%

Fuente: SENACE, 2025-2026
Elaboración: MINAM

Además, según lo reportado por el SENACE entre los años 2025 y 2026, en el proceso de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental detallados, los titulares presentan entre 4 a 19 informaciones complementarias, lo cual impacta significativamente en los plazos de evaluación.

Asimismo, se identifican oportunidades de mejora en las etapas previas y durante la elaboración de los estudios ambientales, en los mecanismos de participación ciudadana y en la integración de permisos vinculados con la Certificación Ambiental

Global. Al respecto, el 82% de las observaciones de los estudios ambientales se concentran en deficiencias en la Descripción del Proyecto, la Línea Base y la Identificación y Evaluación de Impactos, según lo identificado por el SENACE.

De igual manera, se advierte que el régimen de los procedimientos administrativos requiere continuar avanzando hacia una aplicación más efectiva de los principios de simplificación, eficiencia, predictibilidad y gestión basada en riesgo. En particular, el uso extendido del silencio administrativo negativo, pese a su carácter excepcional, puede generar periodos de espera innecesarios que incrementan los costos de tramitación y dificultan la obtención oportuna de autorizaciones y otros títulos habilitantes. En este contexto, resulta necesario evaluar mecanismos que permitan una reducción técnicamente sustentada de los procedimientos sujetos a dicho régimen, considerando la naturaleza y nivel de riesgo de las actividades. En dicho marco, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana temprana y el acompañamiento por parte de la autoridad competente y los opinantes técnicos en la elaboración de los estudios ambientales, son condiciones previas que permiten la aplicación del silencio administrativo positivo durante la evaluación, en los casos que correspondan y sobre la base de los criterios establecidos. Esto no implica el establecimiento ni la creación de nuevos procedimientos ni requisitos.

Asimismo, existen aspectos del marco normativo ambiental que requieren actualización y armonización para fortalecer la evaluación ambiental y evitar duplicidades, sin que ello implique reducir los estándares de protección ambiental. Entre estos aspectos se encuentran la necesidad de optimizar la evaluación integral de los Estudios de Impacto Ambiental, revisar la oportunidad y necesidad de determinadas opiniones técnicas, mejorar la calidad de la información que sustenta los instrumentos ambientales y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

Por otro lado, el marco normativo aplicable a la remediación ambiental se encuentra desarrollado principalmente mediante regímenes sectoriales y para supuestos específicos, tales como los pasivos ambientales mineros, las obligaciones de abandono y rehabilitación del subsector hidrocarburos, los sitios contaminados y las áreas degradadas por residuos sólidos. Esta regulación especializada resulta necesaria y mantiene su vigencia; sin embargo, se identifican situaciones que requieren criterios generales que permitan articular y complementar dichos regímenes, particularmente respecto de la ejecución de intervenciones por terceros, los mecanismos de financiamiento y la gestión de acciones de remediación.

La ausencia de mecanismos generales para facilitar el financiamiento y la ejecución oportuna de determinadas intervenciones de remediación limita la atención de áreas ambientalmente degradadas, especialmente cuando el responsable no ejecuta las obligaciones que le corresponden, no puede ser identificado o cuando las intervenciones requieren recursos que exceden la capacidad de las entidades competentes. Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer el marco normativo, preservando en todo momento el principio de responsabilidad ambiental y las obligaciones que correspondan a los causantes de la degradación.

En consecuencia, se requiere una intervención normativa orientada a modernizar y armonizar el marco jurídico ambiental, fortaleciendo la gestión ambiental y la institucionalidad, mejorando la eficiencia y predictibilidad de los procedimientos, eliminando duplicidades, simplificandolos, promoviendo, cuando corresponda, el silencio administrativo positivo, así como la digitalización e interoperabilidad, uniformizando criterios y optimizando los mecanismos de evaluación ambiental, sin

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

menoscabar los estándares de protección ambiental ni las competencias de las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación tiene por objeto modificar y armonizar el marco normativo en materia ambiental y de recursos naturales para promover inversiones sostenibles, fortaleciendo la gestión ambiental, la eficiencia y predictibilidad de los procedimientos administrativos, y la articulación de las entidades competentes, bajo un enfoque de simplificación, digitalización, interoperabilidad y gestión basada en la naturaleza y el nivel de riesgo de las actividades.

Para ello, la propuesta aborda de manera directa los cuellos de botella estructurales del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), identificados en la revisión aleatoria realizada por el Ministerio del Ambiente, donde el 76% de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) evaluados a nivel nacional incumplieron los plazos legales de evaluación. Este colapso de plazos es crítico en sectores como Pesca y Acuicultura, Industria, Residuos Sólidos y Agrario y Riego.

Asimismo, la norma busca corregir la deficiente calidad técnica inicial de los expedientes presentados. De acuerdo con los reportes de evaluación del Senace, las observaciones recurrentes que dilatan los procesos se concentran principalmente en la Descripción del Proyecto (36%), la Línea Base (25%) y la Identificación y Evaluación de Impactos (21%), lo que fuerza a los administrados a solicitar prórrogas y realizar múltiples rondas de subsanación e ingreso de información complementaria. Igualmente, se busca resolver las demoras de las entidades opinantes técnicas, dado que en su mayoría de casos las opiniones técnicas vinculantes de la ANA se emitieron fuera de plazo.

A través de esta reforma, se busca fortalecer la institucionalidad y gobernanza ambiental, optimizar los procesos de evaluación, modernizar la integración de permisos en la Certificación Ambiental Global, y articular el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) con sus sistemas funcionales vinculados. Finalmente, la regulación permitirá reducir los vacíos regulatorios sectoriales en materia de remediación ambiental, viabilizando mecanismos de financiamiento y la participación voluntaria de terceros ante la inacción de los responsables reales.

Cabe precisar que la remediación comprende las acciones destinadas a eliminar o reducir, hasta niveles aceptables, los riesgos para la salud de las personas o el ambiente derivados de la contaminación de un sitio, procurando, además, su uso posterior o el restablecimiento de condiciones similares a las existentes antes de la ocurrencia de los impactos ambientales negativos.

No obstante, si bien existe diversa normativa orientada a la remediación ambiental, esta ha sido desarrollada de manera sectorial y para supuestos específicos, lo que ha generado diferencias en el tratamiento jurídico de situaciones similares y la ausencia de criterios generales aplicables de manera transversal.

Asimismo, se identifican supuestos en los cuales la ejecución de acciones de remediación se ve limitada cuando el responsable no cumple con las obligaciones que le corresponden o cuando la normativa únicamente lo reconoce como sujeto habilitado para ejecutar dichas acciones. Esta situación puede retrasar la atención de sitios

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

contaminados o áreas degradadas, así como dificultar la ejecución de proyectos públicos o privados que requieren la remediación ambiental de dichos espacios.

De igual manera, se advierte la ausencia de mecanismos generales que faciliten el financiamiento de las acciones de remediación ambiental, especialmente en aquellos casos en que el responsable no ejecuta las medidas que le corresponden, no puede ser identificado o las intervenciones requieren recursos que exceden la capacidad de las entidades competentes. Esta situación limita la formulación y ejecución oportuna de proyectos destinados a la remediación de ecosistemas y otros espacios ambientalmente degradados, evidenciando la necesidad de contar con instrumentos que permitan canalizar recursos públicos, privados o provenientes de mecanismos de cooperación, sin afectar el régimen de responsabilidad ambiental ni las obligaciones que correspondan a los causantes de la degradación.

Un ejemplo de ello se presenta en las áreas degradadas por residuos sólidos, donde la normativa vigente atribuye la responsabilidad principal a los causantes y, de manera excepcional, al Estado cuando aquellos no pueden ser identificados. Sin embargo, no existe un marco normativo de alcance general que regule mecanismos de remediación voluntaria por parte de terceros, ni disposiciones que promuevan mecanismos para facilitar el financiamiento de estas intervenciones, lo que evidencia la necesidad de contar con reglas comunes que permitan viabilizar este tipo de acciones sin afectar el régimen de responsabilidad ambiental.

Frente a esta problemática, la propuesta normativa tiene por objeto establecer un marco general para las acciones de remediación ambiental dentro del ámbito de competencia del MINAM, que permita articular los distintos marcos normativos existentes y complementar los regímenes especiales, sin modificar su contenido ni afectar las competencias de las entidades responsables de su aplicación. Asimismo, incorpora disposiciones que promueven mecanismos para el financiamiento, la ejecución y la gestión de intervenciones de remediación ambiental, con la finalidad de facilitar su implementación oportuna y contribuir a la restauración de ecosistemas y otros espacios degradados.

Asimismo, la propuesta busca incorporar mecanismos que permitan la remediación voluntaria por parte de terceros cuando ello contribuya a la restauración ambiental, preservando en todo momento el principio de responsabilidad ambiental y sin eximir al causante de las obligaciones que le correspondan conforme con la legislación vigente.

De este modo, se busca dotar al ordenamiento jurídico de un marco normativo coherente que reduzca los vacíos regulatorios existentes, facilite el financiamiento, la ejecución y la gestión de las acciones de remediación ambiental, fortalezca la protección del ambiente y de la salud de las personas, y contribuya a la recuperación efectiva de ecosistemas y otros espacios ambientalmente degradados.

Finalmente, cabe señalar que la simplificación administrativa se diseña bajo el principio de proporcionalidad. En ese sentido, la reducción de cargas y tiempos administrativos, así como la incorporación de mecanismos como el silencio administrativo positivo, contribuyen a dotar de mayor eficiencia, predictibilidad y oportunidad a la actuación de la Administración Pública, favoreciendo el desarrollo de las inversiones sin afectar los objetivos de protección ambiental establecidos en la normativa vigente.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

El avance de proyectos de inversión pública, privada y público-privada se encuentra condicionado a la obtención sucesiva de diversos permisos, autorizaciones, licencias, certificaciones y otros títulos habilitantes análogos. Dichos trámites ante diversas entidades pueden atrasar la ejecución de los proyectos durante períodos significativos, afectándose así cronogramas, costos y puestas en operación de infraestructura y servicios. Por ello, se requiere establecer reglas especiales que agilicen, simplifiquen y optimicen la tramitación administrativa, dinamizando así el avance de las inversiones, particularmente aquellas de alto impacto.

En este contexto, se plantea establecer un régimen especial de simplificación para la obtención de autorizaciones administrativas, permisos y títulos habilitantes vinculados con proyectos relevantes de inversión pública, privada y público-privada. El régimen comprenderá, de manera no taxativa, las siguientes medidas:

- Aplicar la aprobación automática de los instrumentos de gestión ambiental que se encuentren fuera del ámbito de la Ley del SEIA, siempre que el proyecto no se ubique ni se superpone con áreas naturales protegidas (ANP), Zonas de Amortiguamiento (ZA), Áreas de Conservación Regional (ACR), territorios de pueblos indígenas u originarios o zonas con restos arqueológicos, dependiendo de la naturaleza y nivel de riesgo de la actividad.
- Aplicar el silencio administrativo positivo a la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental, dependiendo de la naturaleza y nivel de riesgo de la actividad, siempre que el proyecto no se superponga con Área Natural Protegida (ANP), Zonas de Amortiguamiento (ZA), Áreas de Conservación Regional (ACR), territorios de pueblos indígenas u originarios o zonas con restos arqueológicos.
- Excluir, de forma regulada, la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental a las intervenciones de reposición, mantenimiento o mejoramiento que se ejecuten sobre infraestructura existente.
- Establecer la evaluación integral de los Estudios de Impacto Ambiental por parte del SENACE; así como, regular sobre la necesidad de la solicitud y/o emisión de las opiniones técnicas
- Mejorar y optimizar los procesos y procedimientos asociados a la clasificación y certificación ambiental.
- Regular sobre la necesidad de incorporar una excepción a la pérdida de vigencia de los estudios de impacto ambiental correspondientes a proyectos que todavía no hayan iniciado la etapa de ejecución física.
- Emitir una constancia digital tanto para los procedimientos de aprobación automática como para aquellos de evaluación previa sujetos a silencio administrativo positivo.
- Optimizar la etapa antes y durante la elaboración del EIA y la participación ciudadana efectiva previa a la presentación del estudio ambiental.
- Analizar mejoras en la regulación para las consultoras ambientales, sobre la base de los indicadores de desempeño, supervisión ambiental, fiscalización posterior, entre otra información relacionada.

En cuanto a la aplicación de la aprobación automática y del silencio administrativo positivo a los instrumentos de gestión ambiental, conforme se ha señalado anteriormente, se aplicará como uno de los criterios la naturaleza de las actividades, la cual debe considerar para los proyectos de inversión sus características inherentes (infraestructura, rubro, actividades, productos, servicios, entre otros) y que de manera integral se configuran en la realización de una o varias actividades bajo la competencia

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

de una autoridad sectorial; pudiendo clasificarse estas en actividades extractivas, productivas y de servicios.

Ahora bien, también se aplicará como otro criterio el nivel de riesgo ambiental de las actividades. Al respecto, el artículo 4 de la Ley N.° 27446, Ley del SEIA, establece que los proyectos de inversión sujetos al SEIA, pueden ser clasificados en función de ello, en una de las siguientes categorías:

a) Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos leves.
b) Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd): Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos moderados.
c) Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos altos.

Por consiguiente, debe entenderse que los riesgos ambientales podrían clasificarse en leves, moderados y altos.

Además, se podrá considerar otros criterios que no impliquen una reducción de los estándares de protección ambiental.

Asimismo, entre otras medidas, se propone fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, incluyendo la articulación y mejora de los sistemas funcionales vinculados a la gestión ambiental y de recursos naturales, tales como la Ley N.° 27446, Ley del SEIA, Ley N.° 29325, Ley del SINEFA, entre otras, con la finalidad de mejorar la coordinación interinstitucional, optimizar la implementación de las políticas públicas ambientales y asegurar una gestión ambiental más integrada, eficiente y coherente entre los diferentes niveles de gobierno y las entidades competentes.

Finalmente, se propone optimizar el marco normativo aplicable a la remediación y recuperación ambiental, incluyendo mecanismos para su financiamiento, ejecución y gestión, con la finalidad de fortalecer la implementación oportuna de estas acciones y contribuir a la recuperación efectiva de los ecosistemas y demás áreas degradadas. En ese contexto, la propuesta establece un marco general que armoniza los distintos regímenes existentes e incorpora mecanismos que facilitan el financiamiento, la ejecución y la gestión de acciones de remediación y recuperación ambiental, incluyendo la participación voluntaria de terceros, preservando en todo momento el principio de responsabilidad ambiental y fortaleciendo la protección del ambiente y la salud de las personas.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La intervención propuesta requiere una norma con rango de ley debido a que las medidas planteadas inciden sobre disposiciones contenidas actualmente en leyes y normas con rango legal que regulan el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, los procedimientos administrativos, la institucionalidad ambiental, la integración de permisos y otros aspectos vinculados con la gestión ambiental.

En particular, las modificaciones relativas a los instrumentos de gestión ambiental, los procedimientos de evaluación ambiental, el régimen de opiniones técnicas, la aplicación de mecanismos de aprobación automática o silencio administrativo positivo

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

y la optimización de la Certificación Ambiental Global requieren, según corresponda, modificar, complementar o establecer disposiciones que actualmente tienen rango de ley. Por tanto, su implementación no podría realizarse integralmente mediante normas reglamentarias sin exceder el ámbito de la potestad reglamentaria.

Asimismo, determinadas medidas relacionadas con el régimen general de procedimientos administrativos requieren modificar disposiciones contenidas en normas con rango de ley, a fin de adecuar el régimen del silencio administrativo aplicable a dichos procedimientos administrativos y habilitar la incorporación del silencio administrativo positivo en los supuestos que se determinen.

En materia de remediación ambiental, la necesidad de una norma con rango de ley se sustenta en la conveniencia de establecer un marco general que permita articular y complementar los regímenes especiales existentes, así como habilitar mecanismos generales para la ejecución, financiamiento y gestión de intervenciones y para la participación voluntaria de terceros, preservando las obligaciones y responsabilidades ambientales establecidas en la legislación vigente.

La norma con rango de ley permitirá, además, establecer los principios, reglas generales, y habilitaciones necesarias para que posteriormente los aspectos técnicos y procedimentales puedan ser desarrollados mediante las normas reglamentarias correspondientes, de corresponder. De esta manera, se asegura una adecuada distribución entre las materias que requieren regulación legal y aquellas que, por su naturaleza técnica y operativa, pueden ser desarrolladas mediante normas de inferior jerarquía.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

En consecuencia, la aprobación de una norma con rango de ley resulta necesaria para habilitar las modificaciones propuestas y establecer el marco jurídico que permita su implementación. Con ello, se fortalecerá la gestión ambiental mediante la optimización de los procedimientos administrativos, la aplicación del silencio administrativo positivo, cuando corresponda, el impulso de medidas de simplificación administrativa, el fortalecimiento de la articulación institucional y el perfeccionamiento de los mecanismos de remediación y recuperación ambiental, contribuyendo a una actuación más eficiente y oportuna del Estado.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Es preciso indicar que las medidas propuestas no irrogan gastos ni demandan recursos adicionales al Ministerio del Ambiente, sus Organismos adscritos ni al Tesoro Público, por lo que su implementación se realizará con cargo a los recursos presupuestales disponibles de las entidades competentes y de esta Dirección General, en lo que corresponda.

12. Aprobar o modificar normas para permitir que las partes de los proyectos de Asociación Pública Privada acuerden que el inversionista asuma las actividades de elaboración de estudios técnicos, adquisición de terrenos y liberación de interferencias; establecer medidas que faciliten la ejecución de proyectos de Asociación Público Privada; y habilitar a la Entidad Pública del Proyecto en Activos la posibilidad de delegar las funciones vinculadas a su ejecución contractual. Además, aprobar o modificar normas para fortalecer la gobernanza del Consejo Directivo de Proinversión, referidas a sus funciones y causales de remoción de los miembros.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Al respecto, cabe precisar que la medida se enmarca en la materia de desarrollo productivo e innovación, en tanto busca optimizar la ejecución de los proyectos

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

desarrollados en el marco del SNPIP, incorporando medidas orientadas a facilitar su continuidad y ejecución. Entre ellas, se contempla la posibilidad de que las partes acuerden que el inversionista asuma las actividades de elaboración de estudios técnicos, adquisición de terrenos y liberación de interferencias; el establecimiento de mecanismos que faciliten la ejecución de los contratos de APP; y el fortalecimiento de las funciones de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Proinversión para el desarrollo de PA, mediante la asignación de competencias adicionales.

Respecto de la medida referida al fortalecimiento de la gobernanza del Consejo Directivo de Proinversión, esta se enmarca igualmente en la materia de **desarrollo productivo e innovación**, en tanto la revisión de las funciones de dicho órgano colegiado y la precisión de las causales de remoción de sus miembros están orientadas a dotar de mayor eficiencia, dinamismo y especialización técnica a la adopción de las decisiones institucionales que requieren los proyectos desarrollados en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP).

Al respecto, las Asociaciones Público Privadas (APP) y los Proyectos en Activos (PA) constituyen modalidades de participación de la inversión privada que contribuyen al cierre de brechas de infraestructura y de servicios públicos, al fortalecimiento de la competitividad y al incremento de la productividad del país. El aprovechamiento de dichas modalidades depende no solo del diseño de los procesos regulados en la Ley N° 32441, sino también de la capacidad institucional de las entidades que los conducen para adoptar decisiones oportunas.

En efecto, conforme al párrafo 17.1 del artículo 17 de la Ley N° 32441, el Consejo Directivo constituye la más alta autoridad de Proinversión, entidad que ejerce el rol de Organismo Promotor de la Inversión Privada (OPIP) del Gobierno Nacional y, en los supuestos previstos en dicha Ley, el de Entidad Pública Titular del Proyecto (EPTP). En dicho órgano colegiado recaen decisiones determinantes para el avance de los proyectos, tales como la aprobación de la incorporación de proyectos al proceso de promoción, y ratificar los acuerdos de los Comités Especiales de Inversión que aprueban los principales hitos de los proyectos de APP y PA, cuyo Costo Total de Inversión (CTI) supere las trescientas mil (300 000) UIT; conforme al párrafo 17.3 del artículo 17 de la referida Ley, modificado por el Decreto Legislativo N.° 1712.

En consecuencia, **la medida guarda relación directa con la materia delegada de desarrollo productivo e innovación, en tanto una conducción institucional más eficiente, dinámica y técnicamente especializada de Proinversión incide de manera directa en la oportunidad con que se desarrollan los proyectos de APP y PA**, contribuyendo al cierre de brechas de infraestructura, al fortalecimiento de la competitividad, al incremento de la productividad y, en consecuencia, al desarrollo productivo del país.

- **Diagnóstico del problema**

Cabe precisar que el Perú enfrenta importantes brechas de infraestructura que afectan la competitividad, la productividad y el desarrollo económico del país, lo que evidencia la necesidad de adoptar medidas orientadas a acelerar la ejecución de proyectos de infraestructura en el marco del SNPIP. En ese contexto, el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 238-2019-EF, estimó que el déficit de infraestructura de acceso básico ascendía a S/ 117 183 millones de soles para el corto plazo (cinco años) y a S/ 363 452 millones de soles para el largo plazo (veinte años), lo que pone de manifiesto la necesidad de

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

implementar medidas que coadyuven a la ejecución oportuna de los proyectos de inversión.

Con la adopción de medidas que permitan la continuidad y ejecución oportuna de proyectos en el marco del SNPIP, se busca impulsar los sectores productivos promoviendo la competitividad, el empleo formal y el desarrollo regional sostenible.

Al 31 de marzo de 2026, la Contraloría General de la República reportó 2,241 obras paralizadas con una inversión comprometida de S/ 73,166 millones, de los cuales S/ 35,196 millones permanecían sin ejecutar. Asimismo, la Comisión Especial Multipartidaria del Congreso de la República constató sobrecostos por más de S/ 61,400 millones en 3,151 obras a nivel nacional. Datos preliminares de la Contraloría General de la República a enero de 2026 elevan la cifra a 2,741 obras detenidas. Al cierre de 2025, el costo de las obras paralizadas había alcanzado un récord de S/ 67,139 millones, lo que representa un incremento de más de tres veces respecto de los S/ 21,595 millones registrados en marzo de 2022.

En dicho contexto, las APP constituyen un mecanismo para promover la participación de la inversión privada, principalmente en el desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios públicos, que contribuye al cierre de brechas de infraestructura, al fortalecimiento de la competitividad, al incremento de la productividad y, en consecuencia, al desarrollo productivo del país.

Por su parte, los PA constituyen una modalidad de participación de la inversión privada que cumple con: (i) permitir la disposición parcial o total de activos por parte de entidades públicas que cuentan con facultad para tal efecto; (ii) se orientan a la puesta en valor de activos del Estado a través de un uso eficiente en términos de rentabilidad económica, financiera o social; y, (iii) no comprometen recursos públicos, ni trasladan riesgos al Estado, salvo autorización dada mediante Ley expresa.

En esa línea, la medida propuesta incorporará herramientas orientadas a optimizar la continuidad y ejecución de los proyectos regulados en el marco del SNPIP. Con ello, se busca reducir los tiempos asociados a la ejecución de los proyectos, minimizar retrasos derivados de aspectos técnicos, prediales y de interferencias, así como de otros factores que puedan afectar su continuidad y/o desarrollo, promoviendo una ejecución más oportuna de las inversiones.

En consecuencia, la medida guarda una relación directa con la materia delegada de desarrollo productivo e innovación, en tanto incorpora mecanismos orientados a agilizar la ejecución de proyectos de infraestructura y servicios públicos desarrollados en el marco del SNPIP, contribuyendo al cierre de brechas de infraestructura, al fortalecimiento de la competitividad, al incremento de la productividad y, en consecuencia, al desarrollo productivo del país.

En la ejecución de proyectos desarrollados bajo la modalidad de APP, la adquisición de terrenos y la liberación de interferencias constituyen actividades críticas para el inicio y la adecuada ejecución de las inversiones. Por otro lado, la elaboración de estudios técnicos constituye un insumo esencial para el desarrollo de nuevos proyectos de inversión, permitiendo sustentar su viabilidad y adecuada implementación. Asimismo, durante la ejecución de los proyectos de APP y PA, se presentan diversos factores que limitan su continuidad y/o ejecución oportuna.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Sin embargo, en la práctica, dichas actividades suelen generar retrasos debido a limitaciones presupuestarias y/o dificultades en la gestión de predios y/o de interferencias y/o problemas de gestión, afectando la ejecución oportuna de los proyectos y postergando la provisión de infraestructura y servicios públicos.

Diversos informes de la Contraloría General de la República han identificado que la demora en la disponibilidad de terrenos, la liberación de interferencias y las deficiencias en la preparación técnica de los proyectos constituyen causas recurrentes de retrasos y mayores costos en la ejecución de infraestructura pública.

Asimismo, la experiencia en la ejecución de proyectos APP evidencia que dichas actividades, [principalmente, las actividades vinculadas a adquisición de predios y liberación de interferencias], representan uno de los principales riesgos para el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales.

En relación con la medida de gobernanza, corresponde señalar que Proinversión es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, cuya Alta Dirección está integrada por el Consejo Directivo, la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General, conforme al artículo 15 de la Ley N.° 32441. El Consejo Directivo es la más alta autoridad de la entidad y está integrado por cinco (5) miembros, conforme al periodo, requisitos y procedimiento que determina el Reglamento de la Ley N.° 32441.

Al respecto, el marco vigente concentra en el Consejo Directivo un conjunto de funciones específicas vinculadas al desarrollo de los proyectos. Además de la dirección estratégica y la supervisión de la marcha institucional, dicho órgano aprueba la incorporación de proyectos al proceso de promoción, designa a los integrantes de los Comités Especiales de Inversiones y ratifica los acuerdos de estos últimos respecto de los principales hitos de los proyectos cuyo CTI supera las trescientas mil (300 000) UIT, conforme a los artículos 17, 18 y 42 de la Ley N° 32441, modificados por el Decreto Legislativo N.° 1712.

Dicha concentración de funciones debe evaluarse considerando el régimen de funcionamiento del órgano colegiado, que sesiona entre dos (2) y cuatro (4) veces al mes, con un quórum mínimo de tres (3) miembros y acuerdos adoptados por mayoría simple, conforme a los párrafos 27.5 y 27.6 del artículo 27 del Reglamento de la Ley N.° 32441. En ese sentido, resulta pertinente revisar el diseño de las funciones del Consejo Directivo, con el objeto de dotar de mayor eficiencia, dinamismo y especialización técnica a la adopción de decisiones, evitando que la acumulación de actuaciones en dicho órgano incida en los plazos de los proyectos.

Asimismo, el párrafo 17.1 del artículo 17 de la Ley N.° 32441 únicamente dispone que las causales de remoción no pueden incluir la remoción por retiro de confianza. La precisión del alcance de dicha disposición a nivel legal, diferenciando su aplicación para cada miembro del Consejo Directivo, permite otorgar mayor predictibilidad y seguridad jurídica al ejercicio del cargo.

- **Objetivo de la regulación.**

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

El objetivo de la medida es facilitar la ejecución y continuidad de los proyectos de APP y PA, contribuyendo al cierre de brechas de infraestructura y favoreciendo la prestación oportuna de los servicios públicos.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

En ese contexto, la medida busca incorporar en el marco normativo los siguientes extremos:

1. La posibilidad de que en el marco del SNPIP, las partes acuerden, mediante actas de encargo, adendas marco u otros mecanismos de similar naturaleza, que el inversionista asuma la ejecución de las actividades de elaboración de estudios técnicos, adquisición de terrenos y liberación de interferencias, cuando ello resulte más eficiente para el desarrollo del proyecto. La medida busca dotar de mayor flexibilidad al régimen de las APP, permitiendo asignar estas actividades al inversionista privado.
2. Precisar en la Ley N.° 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, que Proinversión ejerce el rol de Sujeto Activo durante todas las fases del proyecto de APP cuando actúa como EPTP, y no solo hasta la suscripción del contrato.
3. Disponer la sustitución automática del Sujeto Activo en las normas que declaran la necesidad pública para expropiación y designan al Ministerio del sector, cuando las funciones de EPTP hayan sido asumidas por Proinversión, sin requerir la emisión de una nueva norma declarativa por proyecto.
4. Habilitar a la entidad pública del PA para delegar en Proinversión las funciones vinculadas a la fase de Ejecución Contractual, replicando el esquema que la Ley N.° 32441 ya prevé para las APP. La medida busca aprovechar la capacidad instalada de Proinversión, en tanto que dicha entidad estructuró el contrato y conoce su diseño, asignación de riesgos y esquema de retribución.
5. Otras disposiciones adicionales en materia de gestión predial o similares, siempre que se encuentren dentro del alcance del literal m) del numeral 2.5 del proyecto de ley de delegación de facultades.

En específico, cabe señalar que la presente medida comprende la regulación y/o modificación de las siguientes materias del marco normativo del SNPIP: i) las obligaciones de la EPTP y/o del inversionista sobre elaboración de los estudios técnicos, así como adquisición y expropiación de predios y de liberación de interferencias; ii) los supuestos que no constituyen modificación contractual y su formalización mediante actas de acuerdo, así como el régimen de modificaciones contractuales aplicable al reconocimiento de inversiones adicionales; y, iii) la fase de Ejecución Contractual de los PA, comprendidas la delegación de funciones a Proinversión y su fuente de financiamiento.

En adición a ello, la presente medida también comprende la materia de habilitación de Proinversión como Sujeto Activo y el alcance temporal de dicha habilitación, lo cual puede involucrar cambios normativos en el marco normativo del SNPIP y en el Decreto Legislativo N.° 1192.

Con la incorporación de los puntos antes señalados en el marco legislativo, se promueve una ejecución más eficiente de los proyectos de APP y PA, contribuyendo al cierre de brechas de infraestructura y favoreciendo la prestación oportuna de los servicios públicos.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

A su vez, la medida de gobernanza del Consejo Directivo de Proinversión permitirá lo siguiente:

- Revisar y precisar las funciones del Consejo Directivo de Proinversión, con el objeto de dotar de mayor eficiencia, dinamismo y especialización técnica a la adopción de las decisiones institucionales, y reducir los tiempos asociados a los hitos de los proyectos.
- Precisar del alcance de las disposiciones de remoción de los miembros del Consejo Directivo de Proinversión, diferenciando su aplicación para cada miembro del Consejo Directivo, lo cual aporta mayor predictibilidad y seguridad jurídica al ejercicio del cargo.

De esta manera, se fortalece la gobernanza del Consejo Directivo de Proinversión, y se favorece una conducción institucional más ágil y predecible de los proyectos desarrollados bajo las modalidades de APP y PA, a cargo de dicha entidad.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

La necesidad de una norma con rango de ley se justifica en tanto que cada uno de los puntos antes indicados se encuentran vinculados a aspectos que se encuentran regulados en diversas disposiciones de la Ley N.° 32441; sin embargo, las mismas no contienen con precisión los aspectos señalados anteriormente.

- **Análisis de impactos**

La medida contribuirá a reducir los riesgos de retraso en la ejecución de proyectos derivados de la elaboración de estudios técnicos, la adquisición de terrenos y la liberación de interferencias; actividades que constituyen factores de riesgo para el desarrollo oportuno de las inversiones. Asimismo, permitirá incorporar mecanismos que faciliten la ejecución de los proyectos desarrollados mediante APP y PA.

Como resultado, se espera una reducción de los tiempos y optimizaciones en la gestión y ejecución asociados al desarrollo de los proyectos de APP y PA, lo que permitirá acelerar la provisión de infraestructura y servicios públicos, promover la participación de la inversión privada y contribuir al cierre de brechas de infraestructura. Ello fortalecerá la competitividad, incrementará la productividad y favorecerá el desarrollo productivo del país.

En relación con sus impactos, la medida de gobernanza contribuirá a **una toma de decisiones institucional más eficiente y dinámica en Proinversión**, al delimitar con mayor precisión las funciones de su Consejo Directivo, reduciendo el riesgo de que la acumulación de actuaciones retrase los hitos de los procesos de promoción y de la Ejecución Contractual, y asegurando que las materias complejas sean evaluadas con el nivel técnico que exige el perfil de sus integrantes.

De igual modo, la precisión de las causales de remoción otorgará **mayor predictibilidad y seguridad jurídica al ejercicio del cargo**, lo que favorece la continuidad de las funciones del órgano colegiado, prevista en el párrafo 27.4 del artículo 27 del Reglamento de la Ley N.° 32441.

Como resultado, se espera una conducción institucional más eficiente de los proyectos de APP y PA, lo que coadyuvará a acelerar la provisión de infraestructura y servicios

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

públicos, promover la participación de la inversión privada y contribuir al cierre de brechas de infraestructura, fortaleciendo la competitividad y la productividad del país.

- **Sustento del financiamiento**

La medida no irroga gasto adicional al Tesoro Público. No crea entidades, órganos, unidades orgánicas ni plazas, y no demanda infraestructura ni sistemas nuevos: la elaboración de los informes técnicos se ejecuta con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades intervinientes, en el marco de las competencias que ya ejercen conforme a la Ley N.° 32441.

Su implementación se financia, por tanto, con los recursos aprobados en los respectivos presupuestos institucionales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

De otro lado, **la medida de gobernanza tampoco irroga gasto adicional al Tesoro Público**. No crea entidades, órganos, unidades orgánicas ni plazas, ni demanda infraestructura o sistemas nuevos, en tanto se circunscribe a la revisión de las funciones y de las causales de remoción de un órgano ya existente en la estructura de Proinversión, sin modificar su conformación de cinco (5) miembros ni el régimen de dietas previsto en el párrafo 17.1 del artículo 17 de la Ley N.° 32441 y en el párrafo 27.5 del artículo 27 de su Reglamento.

Su implementación se financia con cargo al presupuesto institucional de Proinversión, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación vigente:**

En línea con lo señalado, se prevé que las medidas propuestas modifiquen disposiciones presentes en la Ley N.° 32441, "Ley que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos". Las medidas propuestas dotan al marco normativo de APP y PA de herramientas adicionales para agilizar, entre otros aspectos, la adquisición de terrenos, la elaboración de estudios técnicos y la liberación de interferencias. En todos los casos se resguardan los términos contractuales pactados, y su aplicación queda sujeta, cuando corresponda, a la evaluación de las entidades competentes. Lo que se busca es que las entidades públicas involucradas en el desarrollo de proyectos de APP y PA cuenten con instrumentos oportunos frente a los factores que hoy inciden en la ejecución de los referidos proyectos, de modo que su continuidad y desarrollo avancen con la celeridad que el país requiere.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Las medidas propuestas no modifican la asignación de riesgos aprobada para cada proyecto de APP, su alteración posterior sólo procede mediante modificación contractual sujeta al procedimiento y a las salvaguardas del artículo 59 de la Ley N.° 32441, en particular el mantenimiento del equilibrio económico financiero.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Estas herramientas fortalecen, ante todo, la seguridad jurídica de los contratos vigentes: al permitir anticipar y resolver oportunamente los aspectos que con mayor frecuencia retrasan los proyectos, refuerzan la capacidad del Estado para cumplir sus propios compromisos contractuales. Al mismo tiempo, se busca contar con medidas adicionales que faciliten el desarrollo de los proyectos de APP y PA.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Finalmente, tratándose de la medida de gobernanza, se prevé que **esta modifique disposiciones de la Ley N.° 32441**, Ley que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, referido al Consejo Directivo; así como, de corresponder, las disposiciones conexas de dicha Ley que asignan funciones a dicho órgano colegiado.

La medida no deroga ni modifica normas distintas a las señaladas, sin perjuicio de la posterior adecuación del Reglamento de la Ley N.° 32441, en los extremos referidos al Consejo Directivo de Proinversión.

13. **Aprobar medidas de simplificación administrativa, exoneración de requisitos, aprobación automática y silencio positivo en los procedimientos para la obtención de autorizaciones, permisos, informes y títulos habilitantes, así como a la eliminación de superposiciones y eliminación de interferencias, saneamiento de propiedad, construcción sobre áreas rehabilitadas o sobre zonas de uso público, uso de bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la nación del periodo posterior al prehispánico, regulación de construcciones sobre derecho de vías, vinculados con la ejecución de proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura y proyectos complementarios de dicho Plan.**

- **Diagnóstico del problema**

La utilización de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación posteriores al periodo prehispánico, en el marco de determinados proyectos de infraestructura, puede requerir la realización de diversas actuaciones administrativas ante las entidades competentes.

La aplicación concurrente de estas actuaciones puede generar duplicidades, falta de claridad sobre la secuencia de los trámites, requerimientos reiterativos y dificultades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Estas circunstancias pueden afectar la predictibilidad y oportunidad de las decisiones administrativas necesarias para la ejecución de los proyectos.

El problema identificado no reside en la existencia de controles destinados a proteger el patrimonio cultural. Estos controles responden al mandato constitucional de conservación del Patrimonio Cultural de la Nación. La dificultad se encuentra en la forma en que las distintas actuaciones administrativas se articulan y en la eventual existencia de cargas que no aportan una protección adicional al inmueble.

En consecuencia, se requiere revisar el marco vigente para asegurar que las exigencias administrativas sean necesarias, proporcionales y adecuadas a las características del inmueble y de la intervención proyectada.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación tiene por objetivo establecer condiciones administrativas más claras, coordinadas y predecibles para el uso de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación posteriores al periodo prehispánico, cuando dicho uso se encuentre vinculado con los proyectos comprendidos en la delegación.

Se busca mejorar la articulación entre las entidades intervinientes, evitar la reiteración de actuaciones y facilitar la adopción oportuna de decisiones, sin afectar las condiciones necesarias para la protección y conservación de los bienes culturales.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

De esta manera, la regulación pretende conciliar dos finalidades públicas: la ejecución eficiente de proyectos de infraestructura y la preservación de los valores culturales de los inmuebles involucrados.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Respecto del ámbito de competencia del Ministerio de Cultura, se propone revisar y ordenar los requisitos y actuaciones administrativas vinculados con el uso de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación del periodo posterior al prehispánico. La regulación estará orientada a evitar la reiteración de evaluaciones sobre los mismos aspectos culturales, precisar la secuencia de las actuaciones y mejorar la coordinación entre las entidades intervinientes.

Las medidas podrán comprender mecanismos de coordinación e intercambio de información, la racionalización de requisitos y la aplicación de criterios proporcionales a las características del inmueble y de la intervención proyectada. En todos los casos, se mantiene la evaluación técnica y la competencia del Ministerio de Cultura para determinar la compatibilidad de la intervención con la conservación de los valores culturales.

La referencia al saneamiento de la propiedad no forma parte del extremo propuesto por el Ministerio de Cultura. Por tanto, corresponde retirarla de esta medida o desarrollar su sustento en el apartado correspondiente al sector competente.

La aprobación automática y el silencio positivo no se aplican a la autorización sectorial a cargo del Ministerio de Cultura. La calificación de los procedimientos deberá respetar la naturaleza del interés público protegido y el régimen especial del Patrimonio Cultural de la Nación.

Las disposiciones se circunscriben exclusivamente a bienes inmuebles del periodo posterior al prehispánico. No comprenden bienes prehispánicos, bienes arqueológicos ni procedimientos sujetos al régimen de intervenciones arqueológicas.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La aprobación de las medidas puede requerir la adecuación de disposiciones contenidas en normas con rango de ley que regulan los procedimientos administrativos, los títulos habilitantes, las competencias de las entidades públicas y el régimen aplicable al Patrimonio Cultural de la Nación.

Asimismo, el establecimiento de reglas especiales para los proyectos comprendidos en la delegación puede incidir en obligaciones y competencias previstas legalmente. Por ello, cualquier modificación de dichos elementos debe realizarse mediante una norma de igual jerarquía.

La habilitación legal permitirá que el Poder Ejecutivo determine las adecuaciones necesarias, delimite su ámbito de aplicación y establezca las garantías correspondientes, sin alterar la condición cultural de los inmuebles ni disminuir el nivel de protección que les corresponde.

La identificación de las disposiciones legales que eventualmente deban modificarse se efectuará una vez definido el contenido final de las medidas y culminada la evaluación técnica del marco vigente.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

En el extremo referido al uso de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación del periodo posterior al prehispánico, las medidas se circunscriben a la simplificación y articulación de las actuaciones administrativas y no comprenden la aplicación de la aprobación automática o del silencio positivo a la autorización sectorial a cargo del Ministerio de Cultura.

14. Modificar el marco normativo para la adquisición, expropiación, saneamiento físico legal, transferencia y otorgamiento de otros derechos reales de predios y bienes inmuebles requeridos o necesarios para proyectos de inversión pública y público-privada en infraestructura, y aquellas declaradas de necesidad pública, interés nacional y/o de gran envergadura, así como para la regularización de la situación jurídica de los predios y bienes inmuebles que prestan servicios públicos, funcionan equipamientos o infraestructura pública, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la continuidad del servicio público, conforme al marco constitucional vigente.

- **Diagnóstico del problema**

El Estado tiene la obligación, prevista en el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, de orientar el desarrollo del país, para lo cual debe actuar en las áreas de promoción de salud, educación, seguridad, servicios públicos en general e infraestructura. Sin embargo, se evidencia aún una gran brecha de infraestructura pública (hospitales, carreteras, aeropuertos, instituciones educativas, etcétera), requerida para la provisión de servicios públicos, la conectividad de las poblaciones, y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Así, nos encontramos muy distantes de los niveles de infraestructura pública a los que debemos aspirar. De allí que se ha establecido como Objetivo Prioritario N.° 1 de la Política Nacional de Competitividad y Productividad vigente hasta el 2030, aprobada por Decreto Supremo N.° 345-2018-EF, dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.

El problema vinculado al saneamiento físico-legal y disponibilidad de los terrenos constituye una barrera que puede afectar directamente la ejecución y continuidad de las inversiones públicas. Esta situación ha sido advertida por la Contraloría General de la República, quien mediante nota de Prensa N.° 533-2025-CG/GCOC, de fecha 24 de junio de 2025 informó que una obra de mejoramiento de la transitabilidad vehicular y peatonal del Malecón La Esperanza, en Oxapampa, valorizada en S/ 6 032 370, permanecía estancada desde diciembre de 2022, con un avance físico de apenas 44 %, identificándose entre las dificultades de la obra "inconvenientes en el saneamiento físico legal del terreno". Asimismo, la Contraloría ha continuado identificando durante los años 2025 y 2026 situaciones relacionadas con la falta de disponibilidad y saneamiento de terrenos que pueden afectar la ejecución de obras públicas. Estos antecedentes evidencian que el saneamiento físico-legal no constituye una exigencia meramente formal o registral, sino una condición que puede incidir en la continuidad y culminación de las inversiones públicas.

En ese escenario, la ejecución de proyectos de inversión pública requiere la previa adquisición y/o saneamiento físico legal del predio a favor de la entidad pública competente, como exigencia necesaria y primordial a fin de asegurar la inversión y garantizar la seguridad jurídica en el desarrollo del proyecto, en la medida que constituye un requisito legal en la fase de formulación del proyecto de inversión. No obstante, se ha evidenciado una serie de situaciones que han venido dificultando el saneamiento físico legal, adquisición y/o regularización de la propiedad a favor del

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Estado, como lo es la existencia de múltiples copropietarios sobre el terreno requerido, incluso algunos fallecidos, las dificultades para sanear los terrenos dispuestos por las comunidades campesinas y nativas a favor de las entidades públicas, así como la necesidad de hacer ajustes puntuales al régimen jurídico del saneamiento físico legal de la propiedad estatal.

La propuesta de establecer un régimen especial para el saneamiento físico-legal de terrenos de propiedad de Comunidades Campesinas destinados a infraestructura pública, encuentra sustento en la necesidad de armonizar la protección constitucional de la propiedad comunal con el interés público de garantizar la prestación eficiente y continua de los servicios públicos. El artículo 89 de la Constitución Política del Perú reconoce la autonomía de las Comunidades Campesinas y la libre disposición de sus tierras dentro del marco legal; por tanto, la regulación propuesta no pretende desconocer dicha autonomía ni sustituir la voluntad comunal, sino establecer un procedimiento diferenciado para aquellos casos en los que la propia comunidad haya acordado válidamente donar, ceder o destinar un terreno para la ejecución o regularización de una infraestructura pública.

En ese sentido, resulta constitucionalmente razonable establecer un trámite simplificado respecto de las exigencias ordinarias, considerando que estos terrenos presentan una situación objetiva y distinta: existe una finalidad pública acreditada y, en muchos casos, una infraestructura ya construida que brinda servicios esenciales a la población, pero cuya falta de saneamiento físico-legal impide su mejoramiento, ampliación, rehabilitación o continuidad. La diferenciación no constituiría un privilegio arbitrario, sino una medida basada en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, orientada a destrabar proyectos de inversión pública y contribuir al cierre de brechas en educación, salud, agua y saneamiento, transporte y otros servicios, sin afectar los requisitos sustantivos que garantizan la validez de la decisión de la comunidad.

En atención a ello, la propuesta está dirigida a que en los casos donde ya exista infraestructura pública en terrenos de la Comunidad, la disposición de dichos predios no se sujete al procedimiento ordinario (mayoría calificada para convocatoria y toma de decisiones, minuta de donación, compra venta, cesión de derechos y escritura pública de donación) teniendo en consideración que se trata del saneamiento de un bien destinado a un fin público que se encuentra en funcionamiento. Además, deben considerarse los supuestos en los cuales la entidad pública cuenta con documentos mediante los cuales la Comunidad Campesina le cede un predio comunal para destinarlo a un fin público, debiendo facilitarse el saneamiento de dicha disposición en los Registros Públicos mediante la presentación del referido documento acompañado de una Declaración Jurada; siendo por tanto, necesario complementar las reglas de saneamiento físico legal previstas en la Ley N.° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y otras disposiciones vinculadas.

Por otro lado, existen inmuebles del Estado en copropiedad con privados, los cuales para efectos de proceder a la división de partición de derechos se tiene que seguir el procedimiento ordinario del Código Civil, el cual resulta complejo y oneroso, sobre todo cuando los copropietarios son numerosos; en tal sentido, amerita establecer mecanismos más flexibles para lograr el consentimiento de los copropietarios para efectuar el saneamiento legal de los bienes del Estado.

Adicionalmente, existen entidades que cuentan con infraestructura pública construida sobre propiedad privada (MINEDU, MINSA, entre otros), siendo uno de los mecanismos de solución la permuta, siempre que no exista otra alternativa de saneamiento; sin embargo, para que las entidades puedan arribar a dicha solución, se

C. DOFOA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

requiere contar con un predio o, contando con dicho bien, éste sea de libre disponibilidad (desafectación del dominio público al dominio privado).

- **Objetivo de la regulación:**

Optimizar la adquisición de predios que sean necesarios para el desarrollo de proyectos de inversión y/o el saneamiento físico legal de predios e inmuebles comprendidos en infraestructura pública existente, para dotarles de seguridad jurídica.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Bajo el contexto descrito, se evidencia la necesidad de implementar medidas normativas dirigidas a viabilizar la adquisición de áreas bajo regímenes de copropiedad, la flexibilización del régimen de disposición de predios de comunidades campesinas y nativas a favor de entidades públicas, flexibilizar la donación de predios de privados a favor del Estado, así como mejorar el régimen de permuta de predios para reducir costos y lograr mayor eficiencia.

Así, las normas que serán materia de modificación son:

- La Ley N.° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, en materia de saneamiento físico legal y permuta.
- Modificación del régimen de copropiedad del Código Civil (Disposiciones del Libro V, Sección Tercera, Título II, Capítulo Quinto).
- Modificación de la Ley N.° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
- Modificación de la Ley N.° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional.
- Modificación de las disposiciones del Código Civil sobre donación de inmuebles, particularmente el artículo 1625.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Al respecto, resulta necesario la implementación de medidas normativas mediante un decreto legislativo en la medida que las materias abordadas se encuentran contempladas a nivel de normas de rango legal, como el Código Civil, la Ley N.° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, la Ley N.° 26505, la normativa que rige el funcionamiento de las comunidades campesinas y la gestión de sus tierras.

15. **Dictar normas para promover, facilitar y optimizar la formalización de la propiedad predial, el régimen de independización, subdivisión, acumulación y transferencia y demás actos inscribibles en el Registro de Predios, con la finalidad de mejorar la regulación de los derechos reales y promover la seguridad jurídica de los títulos y contratos en el mercado inmobiliario.**

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

- **Diagnóstico del problema**

La informalidad en la propiedad predial urbana continúa siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico y social del país. A pesar del avance alcanzado desde la creación de COFOPRI, aún existe un importante número de posesiones informales, es así que hasta el 31 de diciembre de 2025 se ha identificado un aproximado de 15, 438 posesiones informales, que comprenden un estimado de 2, 153, 094 lotes pendientes de formalización.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

El marco normativo vigente se encuentra conformado por diversas leyes y normas reglamentarias aprobadas en diferentes momentos, las cuales responden a contextos distintos, y en muchos casos, regulan procedimientos que actualmente resultan excesivamente formales, o exigen requisitos que han perdido utilidad frente a la transformación digital y la interoperabilidad entre las entidades públicas.

Asimismo, durante la ejecución de los procedimientos de formalización de la propiedad predial se presentan diversas situaciones que carece de una regulación adecuada y requieren de ajustes normativos para permitir una adecuación más eficiente por parte de las entidades competentes o disposiciones normativas (Ley N.° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, y Ley N.° 32267, Ley que amplía por última vez los plazos del proceso de formalización de la propiedad informal en terrenos estatales ocupados por posesiones informales) que se encuentran próximas a vencer como es el beneficio de la exoneración del pago de tasas y derechos registrales, por lo que su próximo vencimiento generaría un incremento significativo de los costos de formalización y afectaría la capacidad operativa del estado para continuar ejecutando programas masivos de titulación.

Según lo señalado, las materias relacionadas son:

- La simplificación de los procedimientos de formalización
- Reducir cargas administrativas y requisitos innecesarios
- La exoneración del pago de tasas y derechos registrales, y del pago por concepto de publicaciones en el Diario Oficial el peruano, requeridos por COFOPRI en el ejercicio de su función de formalización de la propiedad predial
- La eliminación de las barreras administrativas que incrementan costos y plazos de los procedimientos de formalización de la propiedad predial
- La incorporación de mecanismos de transformación digital e interoperabilidad
- La optimización de los diferentes procedimientos de formalización de la propiedad predial y el catastro urbano nacional.
- La actualización de los procedimientos de independización, subdivisión, acumulación y demás actos registrales.

Además los problemas tradicionales de informalidad antes indicados, se observa que la fragilidad de las reglas de control urbano ha conllevado que los propietarios privados de parcelas en las zonas de expansión urbana dispongan de terrenos burlando las exigencia técnicas y legales (áreas mínimas, lotes con acceso a vías, aportes, etc.), generando cientos y miles de copropietarios sobre partidas registrales, atomizando la circulación en el mercado de las unidades prediales e impidiendo que los emprendedores puedan utilizar sus bienes como objeto de garantía para el acceso a créditos.

En consecuencia, resulta necesario modificar el marco legal vigente mediante normas con rango de ley que permitan modernizar, simplificar y optimizar el régimen jurídico de la formalización de la propiedad predial, así como otras reglas comunes.

- **Objetivo de la propuesta normativa**

La presente propuesta tiene por objetivo otorgar facultades legislativas al Poder Ejecutivo para dictar normas con rango de ley destinadas a promover, facilitar y optimizar el proceso de formalización de la propiedad predial, así como del régimen jurídico de los actos necesarios para su inscripción registral, fortaleciendo la seguridad

jurídica de la propiedad predial y contribuyendo al desarrollo del mercado inmobiliario formal.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  ➢ Simplificación del procedimiento de formalización de la propiedad predial

  - Eliminación de requisitos innecesarios
  - Reducción de actuaciones innecesarias

  ➢ Optimización de la formalización de la propiedad predial

  - Actualización de los procedimientos materia de formalización
  - Establecer reglas que permitan resolver situaciones jurídicas recurrentes que actualmente carecen de regulación suficiente

  ➢ Actualización del régimen de independización, subdivisión, acumulación, transferencia y demás actos inscribibles

  - Simplificación de los requisitos para dichos actos cuando deriven de procedimientos de formalización
  - Armonización de la legislación especial con la normatividad registral vigente

  ➢ Transformación digital

  - Uso de plataformas de interoperabilidad
  - Modificación de las reglas de notificación a los copropietarios en los procesos de formalización de la propiedad predial o en trámites regulares.

Así, las normas que se pretenden modificar son:

- Decreto Legislativo N.° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, y su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N.° 009-99-MTC.
- Ley N.° 27046, Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley N.° 286871, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos.
- Decreto Legislativo N.° 1202, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.° 803 y dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal.
- Ley N.° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal.
- Ley N.° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.
- Ley N.° 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal.
- - Ley N.° 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios.
- Decreto Legislativo N.° 1288, que modifica la Ley N.° 28294.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Decreto Legislativo N.° 1365, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el desarrollo y consolidación del Catastro Urbano Nacional.
- Ley N.° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
- Ley N.° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.
- Código Civil (Decreto Legislativo N.° 295), a fin de modificar los artículos 969 y siguientes sobre reglas de la copropiedad, adopción de acuerdos, división y partición, creando un procedimiento especial cuando una entidad estatal sea copropietaria y el área se requiera para infraestructura pública.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Las modificaciones propuestas inciden directamente sobre las leyes que regulan el régimen jurídico de la formalización de la propiedad predial y sobre los derechos y obligaciones derivados de dichos procedimientos, razón por la cual no pueden ser implementadas únicamente por normas reglamentarias.

Asimismo, la naturaleza transversal de la reforma exige modificar diversas disposiciones con rango de ley vinculadas al derecho civil, registral, catastral, notarial, así como adecuar el marco normativo que regula el proceso de formalización de la propiedad predial.

Una intervención a nivel reglamentario resultaría insuficiente, debido a que muchas de las medidas requieren crear, modificar, derogar o incorporar disposiciones legales que establecen procedimientos, competencias y reglas especiales aplicables a la formalización de la propiedad predial.

En consecuencia, resulta necesaria la aprobación de normas con rango de ley que permitan implementar una reforma integral orientada a simplificar, promover, facilitar y optimizar la formalización de la propiedad predial y eliminar barreras económicas que inciden directamente en la eficiencia de los procedimientos y en la capacidad del estado para ampliar la cobertura de la formalización, fortaleciendo la seguridad jurídica y el acceso de la población al derecho de propiedad.

- **Financiamiento**

La iniciativa legislativa tiene como finalidad promover, facilitar y optimizar los procedimientos vinculados con la formalización de la propiedad predial y determinados actos inscribibles en el Registro de Predios, contribuyendo a fortalecer la seguridad jurídica respecto de los derechos sobre los predios y las operaciones que se realizan en el mercado inmobiliario.

Las habilitaciones y modificaciones presupuestarias que se requieren para las materias cuya delegación se solicitará, se tramitarán conforme a las normas que rigen en materia de presupuesto, observando en todos los casos, bajo responsabilidad, lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución Política del Perú. Las medidas, cuya implementación requiere de recursos económicos, se ejecutarán con cargo al presupuesto aprobado para la entidad.

Por ello, resulta pertinente indicar que las medidas que correspondan a COFOPRI serán implementadas con cargo a su presupuesto institucional, conforme a la disponibilidad presupuestaria y a las competencias de la entidad.

C. BORDA G.

E. VEGA R.

J. RUIZ A.

E. REBAZA I.

La sostenibilidad presupuestal de la propuesta dependerá de que las obligaciones asignadas a las entidades públicas sean consistentes con sus competencias y con la capacidad operativa y presupuestaria disponible.

16. Legislar en materia de propiedad predial estatal, en el marco del Sistema Nacional de Bienes Estatales con el fin de dictar normas para promover, facilitar y optimizar la gestión y disposición de la propiedad estatal a favor de posesionarios que buscan formalizar su propiedad.

- **Diagnóstico del problema**

En el marco del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE) contenido en la Ley N.° 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo Nº 008-2021-VIVIENDA, los particulares pueden acceder a los predios estatales a través de diferentes actos de disposición como la subasta pública, así como, de manera excepcional, a la compraventa directa o derecho de superficie, en la medida que se encuentren incursos en alguna causal como es la posesión consolidada al 25.11.2010, conforme a lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria de la Ley N.° 29618; de esta manera, se limita a los ocupantes que tienen posesión posterior a dicha fecha, regularizar su situación vía compra del predio.

Cabe señalar que, existen posesionarios sobre propiedad estatal a nivel nacional con actividades económicas diversas como: industrial, comercial, productivas y otras, las cuales no se encuentran inmersas en los supuestos de la formalización de la propiedad informal urbana o rural, encontrándose más bien en el ámbito del Sistema Nacional de Bienes Estatales, sometidas a la regla general de la subasta pública, lo que genera una barrera de acceso directo sobre el predio que ocupan, dificultando la consolidación de sus actividades económicas en el plano formal.

En la actualidad, en base al marco legal vigente las solicitudes formuladas sobre venta directa, ante la SBN, por los posesionarios de predios estatales que se encuentran fuera del plazo señalado en la Ley Nº29618, vienen siendo declaradas inadmisibles.

De acuerdo a la información que obra en la Base de Datos de la SBN (correo de la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario de fecha 12 de agosto de 2026) del muestreo de los años 2024-2026 se han emitido 751 resoluciones relacionadas a solicitudes de venta directa, de las cuales un aproximado de 85% han sido declaradas improcedentes principalmente por no acreditar la posesión dentro del plazo establecido en la Ley N.° 29618 (25.11.2010).

Por lo tanto, mantener la vigencia del plazo señalado en la Ley N.° 29618, imposibilita el acceso a la propiedad formal por parte de los ocupantes de dichos predios, quienes tienen interés en comprarlos y dotar de seguridad jurídica a sus emprendimientos (comercio, industria, etc.); consecuentemente dichos predios no estarían teniendo un óptimo aprovechamiento.

- **Objetivo de la regulación**

Por tanto, se requiere contar con normativa que habilite su adjudicación en venta directa y derecho de superficie ampliando el plazo posesorio actual del 25.11.2010, contemplado en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 29618, a

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

un plazo mayor, lo que contribuirá que el posesionario acceda a un derecho que le brinde seguridad jurídica y con ello el acceso al mercado financiero.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone, en lo que corresponde a la propiedad estatal, dictar normas que permitan la venta directa o constitución del derecho de superficie a favor de particulares, sobre la base de la posesión efectiva y consolidada, a una fecha determinada.

Así la norma que se pretende modificar es:

- Modificación de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 29618.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

Cabe precisar que encontrándose la causal de posesión para la compra directa de predios estatales prevista en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, la modificación de dicho plazo corresponde ser aprobada por una norma de igual rango.

- **Financiamiento**

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la SBN mediante Memorándum N.°00253-2026/SBN-OPP, ha precisado que las propuestas legislativas materia del presente informe no irrogan gastos ni demandan recursos presupuestales adicionales para la entidad.

Ello, debido a que las medidas propuestas se encuentran orientadas principalmente a la modificación y adecuación del marco normativo vigente, con la finalidad de facilitar y optimizar la gestión de la propiedad predial estatal.

En ese sentido, conforme a lo señalado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, no se advierte impacto presupuestal adicional derivado de las propuestas normativas, en el ámbito de competencia de la entidad.

17. Aprobar medidas que permitan el saneamiento físico legal, la disposición y optimización del uso de los bienes inmuebles de propiedad estatal de dominio público o de dominio privado requeridos para la ejecución de Obras de Infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura; así como la reversión al Estado de los bienes inmuebles no utilizados.

- **Diagnóstico del problema.**

<u>Sobre la justificación de la propuesta referida al saneamiento físico legal, disposición y optimización</u>

Cabe señalar que el Decreto Legislativo N.° 1192, "Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la

ejecución de obras de infraestructura", reguló en su artículo 41 el procedimiento para la "Transferencia de bienes inmuebles o predios de propiedad del Estado u otorgamiento de otros derechos reales" a favor de los Ministerios, sus programas, sus proyectos especiales o sus organismos públicos, gobiernos regionales o gobiernos locales o los titulares de proyectos; respecto a los predios (entiéndase bienes estatales circunscritos a terrenos) y/o bienes inmuebles (entiéndase edificaciones), de propiedad estatal de dominio público o de dominio privado, y de las empresas del Estado, de derecho público y de derecho privado, requeridos para la ejecución de Obras de Infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura.

Posteriormente, mediante Decreto Legislativo N.° 1439 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.° 217-2019-EF, se modificó el régimen jurídico de la propiedad estatal, a través del cual se dispone que la competencia sobre los "bienes inmuebles" (edificaciones) corresponde a la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del MEF, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, mientras que la competencia de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, quedó delimitada a los "bienes estatales", que se circunscriben a los predios estatales (terrenos), definidos por el artículo 33 de la Ley N.° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

Sin embargo, a pesar de la vigencia del SNA el procedimiento de transferencia de propiedad estatal, así como, el otorgamiento de otros derechos reales, según el numeral 41.1 del artículo 41 del Decreto Legislativo N.° 1192, seguía siendo aplicable tanto a los predios como a los bienes inmuebles de propiedad del Estado, y asignaba a la SBN la competencia exclusiva para aprobar la transferencia y el otorgamiento del derecho real que corresponda.

Ante ese contexto, mediante Decreto Legislativo N.° 1726, se modificó, entre otros, el artículo 41 del Decreto Legislativo N.° 1192, con la finalidad de adecuar las disposiciones para la "Transferencia de bienes inmuebles o predios de propiedad del Estado u otorgamiento de otros derechos reales" a la normativa vigente, que regula el SNA y el SNBE, para lo cual se considera y observa las competencias conferidas a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el patrimonio inmobiliario del Estado, en atención a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.° 1439, e incorporando, además, la entrega provisional en el marco de dicho procedimiento.

De este modo, actualmente, la regulación del citado artículo 41 establece, respecto a la propiedad inmobiliaria del Estado, que la transferencia u otorgamiento de otros derechos reales, se encuentra a cargo de la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas cuando se trate de bienes inmuebles (edificaciones); y a cargo de la SBN, cuando se trate de predios (terrenos).

En ese sentido, se identificó aspectos que requieren modificaciones normativas a efectos de optimizar el procedimiento para la transferencia de bienes inmuebles de propiedad del Estado u el otorgamiento de otros derechos reales en el marco del artículo 41 del Decreto Legislativo N.° 1192.

Así, en el marco de las solicitudes recibidas para la ejecución de Obras de Infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura en el marco del Decreto Legislativo N.° 1192, se requiere la transferencia interestatal o el otorgamiento de otro derecho real sobre bienes

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

inmuebles de propiedad estatal de dominio público, que requieran desafectarse, o de dominio privado, y de las empresas del Estado, de derecho público y de derecho privado.

No obstante, las entidades solicitantes pueden requerir el área total de dicho bien inmueble, un área determinada del mismo, dos o más bienes inmuebles colindantes, entre otros supuestos, de acuerdo con la naturaleza y tipología del proyecto.

Al respecto, se ha identificado que se requiere contar expresamente con las facultades para el saneamiento físico – legal para el otorgamiento específico de los bienes inmuebles de propiedad de las entidades de dominio público o de dominio privado, ya que el Decreto Legislativo N.° 1192 abarca proyectos de todo tipo, de todo sector, con características diversas que según el caso puede requerir primera inscripción de dominio de bienes inmuebles, independización y rectificación de áreas, extinción de la afectación en uso o de otros derechos de uso, inscripción de declaratoria de fábrica, acumulaciones, subdivisión de áreas, aclaración de titularidad, desafectación de bienes de dominio público y otros actos de saneamiento físico-legal que sean necesarios en función al tipo de intervención; sin lo cual se pone en riesgo la ejecución oportuna de los proyectos enmarcados en el citado Decreto Legislativo y la seguridad jurídica de los mismos.

En ese contexto, corresponde que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Abastecimiento, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, cuenten expresamente con las facultades para el saneamiento físico – legal y otros actos necesarios que permitan el otorgamiento específico de los bienes inmuebles de propiedad de las entidades de dominio público o de dominio privado a efectos de atender la casuística diversa que puede presentarse, motivo por el cual se requiere una regulación normativa como la propuesta.

Finalmente, es importante precisar qué normas tales como la Ley N.° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios y su Reglamento, han otorgado a la DGA la facultad expresa de realizar los actos de saneamiento físico - legal detallados en la propuesta y cualquier otro acto para la atención de proyectos de similar naturaleza y envergadura; a efectos de otorgar seguridad jurídica a sus intervenciones.

Sobre la justificación de la propuesta referida a la reversión de bienes inmuebles

Actualmente, diversos bienes inmuebles de titularidad de entidades públicas, que fueron transferidos a otras entidades públicas no vienen siendo utilizados debido a cambios en sus funciones, procesos de reorganización institucional o variaciones en la demanda de servicios públicos. En adición a ello, se presentan proyectos de infraestructura a los que se transfirieron bienes inmuebles que finalmente no fueron requeridos o utilizados en su totalidad; entre otros factores.

En estos supuestos, corresponde que dichos bienes inmuebles, reviertan a la entidad titular primigenia, la misma que puede no requerir de estos, incluso puede haberse extinguido o reorganizado.

Por lo que, dichos bienes inmuebles tanto en el dominio de la entidad pública primigenia o en el dominio de la entidad pública receptora, se encuentran generando un pasivo a éstas, en tanto deben continuar destinando presupuesto para su mantenimiento y custodia sin brindar mayor utilidad a través de la prestación de un servicio público.

C. LOAIZA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Lo antes expuesto impide el aprovechamiento óptimo de la infraestructura estatal, en específico respecto a los bienes inmuebles, y limita la actuación (...) al no poder ser receptor directo de las transferencias de bienes inmuebles no utilizados o incluso modificar derechos otorgados sobre los mismos (...).

En ese sentido, con la finalidad de asegurar un uso óptimo de los mismos o parte de estos, se identifica la necesidad de que se cuente con un mecanismo idóneo que permita revertir al Estado los bienes inmuebles, a efectos de que la Dirección General de Abastecimiento proceda a su incorporación a la Cartera Inmobiliaria Pública (CIP), herramienta que agrupa los bienes inmuebles de las entidades y del Estado, permitiendo su identificación y facilitando su entrega para el uso de las entidades, a fin de cumplir sus metas u objetivos estratégicos y operativos.

Por ello se propone, establecer una medida que permita la reversión de dichos bienes inmuebles al Estado y no a la entidad titular primigenia, a fin de posibilitar su adecuada administración y eventual reasignación para el cumplimiento de fines públicos.

- **Objetivo de la regulación.**

Se requiere contar con un dispositivo normativo expreso que permita a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, optimizar el uso de los bienes inmuebles de titularidad estatal para un mejor aprovechamiento de los mismos por parte de las entidades y el cumplimiento de los objetivos que coadyuven al desarrollo productivo e innovación facilitando los proyectos de inversión pública.

Así también, respecto al impacto cualitativo, se aprecia que las medidas propuestas buscan otorgar mayor agilidad y seguridad jurídica sobre la titularidad y situación registral de los bienes inmuebles y la reducción del riesgo de los problemas físico-legales que obstaculicen la ejecución de proyectos. Por su parte, respecto al impacto cuantitativo, busca optimizar el uso de los bienes inmuebles de titularidad estatal para un mejor aprovechamiento de estos por parte de las entidades y el cumplimiento de sus objetivos, por lo que no implicará la dotación de recursos adicionales del Tesoro Público.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

Sobre el saneamiento físico legal, la disposición y optimización del uso de los bienes inmuebles de propiedad estatal de dominio público o de dominio privado: Se requiere acelerar la disponibilidad de bienes inmuebles de propiedad estatal de dominio público o de dominio privado para proyectos declarados de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura y así agilizar la ejecución de estos, por ello, corresponde que (...) la Dirección General de Abastecimiento, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento cuente con facultades para efectuar la desafectación, acumulación, independización, subdivisión, y otras acciones de saneamiento físico-legal que requieran los bienes inmuebles.

Finalmente, es importante precisar qué normas tales como la Ley N.° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la autoridad para la reconstrucción con cambio, y su Reglamento, que atienden proyectos de similar naturaleza y envergadura; a efectos de otorgar seguridad jurídica a sus intervenciones, sí han contemplado la facultad expresa de realizar los actos de saneamiento físico - legal detallados en la propuesta y cualquier otro acto necesario para el cumplimiento de los fines.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Sobre la reversión al Estado de los bienes inmuebles: Actualmente, diversos bienes inmuebles que fueron transferidos a entidades públicas no vienen siendo utilizados debido a cambios en sus funciones, procesos de reorganización institucional, variaciones en la demanda de servicios públicos, entre otros factores. La situación descrita genera una carga para las entidades titulares, al mantener bienes inmuebles que carecen de un uso efectivo y no se encuentran destinados a la prestación de un servicio público.

Lo anterior impide el aprovechamiento óptimo de la infraestructura estatal y limita la actuación de (...) la Dirección General de Abastecimiento, para emitir los actos de administración que correspondan.

En ese contexto, resulta necesario establecer una medida que permita la reversión de dichos bienes inmuebles al Estado, a fin de posibilitar su adecuada administración y eventual reasignación para el cumplimiento de fines públicos.

18. Aprobar medidas para optimizar y agilizar la adquisición y expropiación de inmuebles, así como la liberación de predios e interferencias necesarias para la ejecución de obras de infraestructura, incluyendo disposiciones sobre la vigencia de las tasaciones para la aprobación de la expropiación, la naturaleza inembargable de las cuentas bancarias destinadas al pago de las adquisiciones, la aplicación de la Trigésima Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.° 1192 y la exoneración de las empresas prestadoras de servicios públicos y de los particulares titulares de interferencias de solicitar autorizaciones municipales para la ejecución de los trabajos de liberación de interferencias

- **Diagnóstico del problema**

Con la modificación del Decreto Legislativo N.° 1192, a través del Decreto Legislativo N.° 1726, publicado el 11 de febrero de 2026, se realizaron diversas incorporaciones normativas, las cuales entraron en vigencia al día siguiente de su publicación. En el numeral 13.3 del artículo 13 del Decreto Legislativo N.° 1192, se han establecido dos supuestos para determinar el plazo de vigencia de la tasación, expropiación y trato directo. No obstante, siguiendo de manera literal el marco normativo no resulta claro cuál es el plazo de vigencia para expedir la norma que aprueba la expropiación. Como se puede apreciar, el objeto de la modificación del citado numeral 13.3 del artículo 13 del Decreto Legislativo N.° 1192, fue el de precisar que el valor o vigencia de la tasación se computa desde la fecha de realización de la inspección ocular realizada por el perito tasador y no desde la emisión del informe técnico de tasación, pero aplicada sólo al trato directo, por lo que, resulta necesario que este plazo se haga extensivo al plazo de vigencia de la aprobación de la expropiación.

Adicionalmente, se advierte que con las modificaciones normativas citadas, se han creado cuentas especiales, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, no obstante, se han realizado cuestionamientos referidos al riesgo latente, de que alguna entidad gubernamental, intervenga los recursos que están siendo transferidos a la cuenta bancaria de naturaleza inembargable, ya que la intervención o incautación de este dinero no solo ocurriría a la cuenta bancaria, si no, que la intervención o incautación opera en cualquiera de las etapas siguientes del devengado hasta que se hace efectivo el depósito en la cuenta bancaria.

Este riesgo ha sido advertido por las áreas operativas de la Dirección General de Administración del MTC, quienes han expresado su preocupación al indicar que la emisión de la norma necesita ser más clara y contundente, para que los recursos transferidos no sean afectados por ninguna entidad u orden judicial.

Finalmente, se advierte que durante la aplicación de la Trigésima Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1192 han surgido diversas interpretaciones por parte de los operadores, por ejemplo, cuando el valor de la tasación del inmueble sea inferior a una (1) Unidad Impositiva Tributaria, pero al aplicar los incentivos previstos en el numeral 20.2 del artículo 20 del Decreto Legislativo N.° 1192, el monto resultante supera la (1) Unidad Impositiva Tributaria, en estos casos, emerge la duda al aplicar la literalidad de la norma o extender una interpretación sistemática con la integridad del Decreto Legislativo N.° 1192.

La modificación debería definir expresamente la base de cálculo aplicable, evitando interpretaciones extensivas y otorgando predictibilidad a la adquisición ante la existencia de un vacío normativo, teniendo en cuenta la condición excepcional de lo establecido en las Disposiciones Complementarias.

Durante la liberación de predios e interferencias, surge la necesidad de implementar nuevas disposiciones que aclare el plazo de vigencia de las tasaciones para la aprobación de la expropiación, la naturaleza inembargable de las cuentas bancarias, la interpretación sistemática de la Trigésima Sexta Disposición Complementaria Final, así como, otras disposiciones necesarias a todas las obras de infraestructura.

Asimismo, con relación a la liberación de las interferencias, surge la necesidad de implementar nuevas disposiciones que exoneren a las empresas prestadoras de servicios públicos y los particulares titulares de interferencias, de solicitar autorizaciones municipales para que se ejecuten los trabajos de liberación de interferencias bajo el marco del Decreto Legislativo N.° 1192 y sus modificatorias

- **Objetivo de la regulación**

Identificada la problemática existente durante la liberación de predios e interferencias, surge la necesidad de implementar nuevas disposiciones que aclare el plazo de vigencia de las tasaciones para la aprobación de la expropiación, la naturaleza inembargable de las cuentas bancarias, la interpretación sistemática de la Trigésima Sexta Disposición Complementaria Final, así como, otras disposiciones necesarias a todas las obras de infraestructura. Asimismo, en el caso de liberación de las interferencias, surge la necesidad de implementar nuevas disposiciones que exoneren a las empresas prestadoras de servicios públicos y los particulares titulares de interferencias, de solicitar autorizaciones municipales para que se ejecuten los trabajos de liberación de interferencias bajo el marco del Decreto Legislativo N.° 1192 y sus modificatorias.

- **Medidas o contenido normativos concretos que se pretende aprobar**

Como se señaló anteriormente, con la propuesta se busca implementar nuevas disposiciones que aclare el plazo de vigencia de las tasaciones para la aprobación de la expropiación, la naturaleza inembargable de las cuentas bancarias, la interpretación sistemática de la Trigésima Sexta Disposición Complementaria Final, incorporación de nuevas disposiciones que exoneren a las empresas prestadoras de servicios públicos y los particulares titulares de interferencias, de solicitar autorizaciones municipales para que se ejecuten los trabajos de liberación de interferencias bajo el marco del Decreto Legislativo N.° 1192 y sus modificatorias.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  La implementación de medidas normativas resulta necesaria ante los persistentes desafíos que enfrentan los proyectos de infraestructura, que se originan principalmente por la deficiente adquisición de terrenos y liberación de interferencias, lo cual ocasiona retrasos en los cronogramas de obras y sobrecostos en los proyectos de infraestructura. Debemos indicar que se han presentado reclamos ciudadanos y de la comunidad organizada respecto a estas demoras, lo que genera un riesgo para el desarrollo de los proyectos y afectan la paz, tranquilidad y la seguridad en caso las personas no vean atendidas sus demandas.

  En ese marco, se requiere incorporar propuestas de modificación normativa orientadas a optimizar y agilizar los procedimientos de adquisición y expropiación de inmuebles regulados por el Decreto Legislativo N.° 1192, así como los actos vinculados a la liberación y disponibilidad de las áreas necesarias para la ejecución de obras de infraestructura, procurando reducir plazos, simplificar actuaciones y eliminar cargas o etapas que generen demoras innecesarias, sin afectar las garantías y derechos de los sujetos involucrados.

19. Dictar medidas para promover el turismo incluyendo el fortalecimiento del marco normativo para la habilitación y operación de los servicios turísticos, la promoción de destinos y productos turísticos con identidad nacional, el impulso a la industrialización con valor agregado, la facilitación del comercio exterior y la mejora de la competitividad exportadora del país.

<u>**Sobre la medida de PROMPERU**</u>

El artículo 2 de la Ley N.° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, señala que este ministerio define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y de turismo. En materia de turismo, promueve, orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar su desarrollo sostenible, incluyendo la promoción, orientación y regulación de la artesanía. En materia de exportaciones promueve la facilitación del comercio exterior, promoción comercial, negociaciones comerciales internacionales y el aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales.

De otro lado, el artículo 6 de la Ley N.° 32392, Nueva Ley General de Turismo, establece que corresponde al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo formular, aprobar y actualizar la Política Nacional de Turismo y aprobar el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) como instrumentos de planeamiento y gestión del sector Turismo a nivel nacional; así como coordinar, orientar y asesorar a los gobiernos regionales y gobiernos locales en el desarrollo de sus funciones relacionadas.

Mediante Decreto Supremo N.° 010-2025-MINCETUR, de fecha 5 de enero de 2026, Se aprueba la Política Nacional Multisectorial de Comercio Exterior al 2040, que tiene como finalidad atender el problema público relativo al insuficiente desarrollo del comercio exterior en el país, el cual genera: i) menor competitividad y productividad de las empresas; ii) limitada participación del Perú en el comercio mundial; iii) bajo porcentaje de empresas consolidadas en el total de exportadoras; y, iv) limitada participación de las empresas peruanas en las cadenas globales y regionales de valor.

Mediante la Ley N.° 30075, Ley de Fortalecimiento de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo – PROMPERÚ, se establece que PROMPERÚ es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Comercio Exterior y

Turismo, competente para proponer y ejecutar los planes y estrategias de promoción de bienes y servicios exportables, así como del turismo interno y receptivo, promoviendo y difundiendo la imagen del Perú en materia turística y de exportaciones, de conformidad con las políticas y objetivos sectoriales.

- **Diagnóstico del problema**

El turismo constituye un sector estratégico para la generación de divisas, empleo y desarrollo regional. Sin embargo, el Perú aún no recupera los niveles de llegada de turistas internacionales registrados antes de la pandemia, lo que evidencia brechas en promoción, conectividad, infraestructura y seguridad.

La propuesta busca reactivar y fortalecer la competitividad turística mediante medidas integrales de promoción y facilitación de la actividad. Estas comprenden incentivos a la inversión, promoción de destinos y productos turísticos, mejora de los servicios e infraestructura, fortalecimiento de la seguridad de los visitantes, modalidades laborales acordes con la naturaleza de la actividad, posicionar al país como uno de los principales destinos de filmación de América Latina a través de la atracción de producciones internacionales, y el impulso de encadenamientos productivos que contribuyan al desarrollo regional.

Las exportaciones constituyen un sector estratégico para el crecimiento económico, la generación de divisas y el empleo. Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados en materia de crecimiento exportador en los últimos 25 años, el Perú aún no aprovecha todo su potencial para ampliar el crecimiento y los beneficios del comercio exterior, lo que evidencia la necesidad de un rol más activo del Estado para abordar aspectos que mejoren la competitividad de las empresas peruanas y su oferta exportable, promoviendo su integración y posicionamiento en el mercado internacional.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Objetivo de la regulación**

Resulta necesario formular un marco regulatorio que brinde incentivos y facilite la realización de producciones cinematográficas y audiovisuales internacionales en el territorio nacional, así como, que habilite la captación de recursos que fortalezca la estrategia de promoción y posicionamiento de la oferta exportable en el mercado internacional.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

En materia de promoción del turismo, a partir de la publicación de la Ley N.° 32309, PROMPERÚ, actúa en calidad de Comisión Fílmica del Perú, promoviendo el uso de locaciones del territorio nacional para la producción de obras cinematográficas y audiovisuales nacionales o extranjeras. Estamos próximos a reglamentar el Artículo 10.3 de la Ley, a través de la publicación del D.S (actualmente en MINCETUR).

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Establecer un régimen de incentivos para promover la realización de producciones cinematográficas y audiovisuales internacionales en el territorio nacional, que contribuya a posicionar al Perú como destino competitivo para la industria fílmica, mediante mecanismos de carácter tributario y/o económico, incluyendo, de corresponder, esquemas de devolución o recuperación de impuestos vinculados a los gastos elegibles efectuados en el país, así como otros instrumentos que resulten necesarios para atraer producciones internacionales, generar demanda de bienes y servicios nacionales y contribuir al posicionamiento internacional del Perú y de su oferta turística.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Por su parte, en materia de exportaciones, diseñar mecanismos que faciliten la captación de recursos para impulsar la promoción y el posicionamiento de la oferta exportable en mercados internacionales priorizados, exceptuándose del artículo 74° del Decreto Legislativo N°1440 y normas vinculadas.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Se requiere generar mecanismos que habiliten la captación de recursos que aseguren la sostenibilidad de las acciones de promoción y posicionamiento del Perú como destino turístico competitivo, en particular, relacionado con promover la realización de producciones cinematográficas y audiovisuales internacionales en el territorio nacional, que contribuya a posicionar al Perú como destino competitivo para la industria fílmica. Esta medida permitirá ampliar su contribución a la economía nacional (actualmente, el turismo equivale al 3,3% del PBI), fortalecer la generación de empleo (actualmente, las actividades de turismo generan 1,5 millones de empleos turísticos directos), e incrementar el ingreso de divisas por turismo (actualmente estimado en USD 5,300 millones), contribuyendo así a una mayor diversificación de la economía y al desarrollo descentralizado del país.

Por su parte, en materia de exportaciones, se requiere generar mecanismos que habiliten la captación de recursos para garantizar la sostenibilidad de la promoción y el posicionamiento de la oferta exportable de las distintas regiones del país en mercados internacionales, mediante estrategias de inteligencia de mercados, la identificación de oportunidades comerciales, el fortalecimiento de capacidades de gestión exportadora y la promoción comercial en espacios especializados, lo que permitirá incrementar la participación de las exportaciones en el PBI (actualmente, las exportaciones no tradicionales representan el 8%), generar mayor empleo directo (actualmente, las actividades de exportación no tradicional generan alrededor de 1 millón de empleos directos), y generar mayor flujo de divisas para el país (actualmente, las exportaciones no tradicionales superan los USD 23,400 millones).

- **Resultado esperado de la medida**

Resulta necesaria la aplicación de un marco legal habilitante para establecer incentivos y mecanismos de facilitación que permitan atraer producciones cinematográficas y audiovisuales al Perú y agilizar el acceso a locaciones fílmicas y servicios asociados para fortalecer la imagen país.

Resulta necesario exceptuar la aplicación del artículo 74° del Decreto Legislativo N°1440 y normas vinculadas, a fin de diseñar mecanismos que faciliten la captación de recursos para promover las exportaciones y su posicionamiento en el mercado internacional.

<u>Desarrollo de infraestructura turística: fortalecimiento del marco para el saneamiento físico-legal de predios y bienes destinados a proyectos de inversión pública en turismo</u>

- **Diagnóstico del problema**

El artículo 3 de la Ley N.° 32392, Nueva Ley General de Turismo, declara de interés nacional el turismo y establece que constituye una política prioritaria del Estado para el desarrollo del país. Esta declaración legislativa tiene especial relevancia para la propuesta, debido a que permite vincular las medidas de adquisición, expropiación y saneamiento de predios con una finalidad pública sectorial expresamente reconocida por el legislador.

En ese sentido, la infraestructura turística no solo está destinada al aprovechamiento de los recursos turísticos, sino también a facilitar el acceso a los destinos, mejorar la prestación de servicios públicos, proteger los recursos naturales y culturales y contribuir al desarrollo económico local y regional.

El numeral 21.1 del artículo 21 de la Ley N.° 32392 establece que las inversiones públicas en turismo deben garantizar el saneamiento físico-legal de los predios y terrenos a intervenir, así como su libre disponibilidad física a favor del Estado, constituyendo una condición necesaria para la adecuada ejecución de dichas inversiones.

De igual forma, la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 32392 declara de necesidad pública y de interés nacional la ejecución de obras de infraestructura básica y planta turística correspondientes a inversiones públicas priorizadas por el MINCETUR, para fines de saneamiento físico-legal en el marco del Decreto Legislativo N.° 1192.

Si bien la Ley N.° 32392 y su Reglamento han incorporado medidas para facilitar el saneamiento físico-legal de los predios destinados a inversiones públicas en turismo, resulta necesario complementar este marco normativo para asegurar su aplicación efectiva y evitar dificultades que puedan retrasar la ejecución de los proyectos.

Asimismo, para la aplicación de los procedimientos de adquisición y expropiación en el marco del Decreto Legislativo N.° 1192 resulta necesario contar con ley previa autoritativa para fines de declaración de necesidad pública y autorización de expropiación de proyectos de infraestructura de inversión pública del sector turismo, teniendo en cuenta que muchos de los recursos turísticos se ubican en terrenos de propiedad privada, de comunidades campesinas y nativas, así como ámbitos sin inscripción registral.

Esta problemática incide directamente en los objetivos comprendidos en la materia delegada en turismo, debido a que las dificultades para obtener el saneamiento y disponibilidad física de los predios pueden retrasar la ejecución de inversiones destinadas a infraestructura turística, productos y destinos turísticos. En consecuencia, el fortalecimiento del marco jurídico aplicable a estos procesos constituye una condición necesaria para que las medidas de promoción del turismo puedan traducirse efectivamente en inversiones y servicios públicos vinculados con el desarrollo de la actividad.

- **Objetivo de la regulación**

Resulta necesario complementar el marco normativo para facilitar el saneamiento físico-legal de los predios destinados a inversiones públicas en turismo, a fin de asegurar su aplicación efectiva y evitar dificultades que puedan retrasar la ejecución de los proyectos.

En ese sentido, resulta necesario modificar la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 32392, vinculada a obras de infraestructura básica y planta turística priorizadas por resolución ministerial, a fin de adecuarla a las disposiciones de su Reglamento y establecer expresamente la habilitación legal necesaria para los procesos de adquisición y expropiación vinculados a las inversiones públicas en turismo, en el marco del Decreto Legislativo N.° 1192, orientados a la obtención del saneamiento físico legal.

La regulación propuesta busca, de esta manera, generar las condiciones jurídicas necesarias para viabilizar oportunamente inversiones que contribuyan al desarrollo y mejora de la infraestructura, productos y destinos turísticos, articulándose con la finalidad general de promoción y fortalecimiento del sector prevista en la materia delegada.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Resulta necesario modificar la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 32392, Nueva Ley General de Turismo, vinculada a obras de infraestructura básica y planta turística priorizadas por resolución ministerial, a fin de adecuarla a las disposiciones de su Reglamento y establecer expresamente la habilitación legal necesaria para los procesos de adquisición y expropiación vinculados a las inversiones públicas en turismo, en el marco del Decreto Legislativo N.° 1192, orientados a la obtención del saneamiento físico legal.

La Décima Disposición Complementaria Final declara de necesidad pública y de interés nacional la ejecución de obras de infraestructura básica y planta turística a nivel nacional, de las inversiones públicas priorizadas a través de las resoluciones ministeriales del MINCETUR.

Asimismo, autoriza al MINCETUR a realizar los procesos de adquisición, expropiación, transferencia interestatal y liberación de interferencias para la obtención del saneamiento físico-legal de los predios destinados a la ejecución de obras de infraestructura básica y planta turística, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N.° 1192, debiendo considerarse al MINCETUR como sujeto activo conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de dicho decreto legislativo.

Estas modificaciones constituyen el desarrollo normativo concreto de la materia delegada en turismo, al encontrarse dirigidas a asegurar las condiciones jurídicas necesarias para la ejecución de inversiones públicas que sustentan el desarrollo de infraestructura, productos y destinos turísticos.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La Vigésima Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N.° 32392 autoriza a la UICET u otras unidades ejecutoras del MINCETUR, en condición de sujeto activo, a realizar los procesos de adquisición, expropiación, transferencia interestatal y liberación de interferencias previstos en el Decreto Legislativo N.° 1192, respecto de los predios destinados a inversiones en turismo priorizadas por el sector.

Asimismo, dicha disposición establece que el MINCETUR, en coordinación con sus unidades ejecutoras, debe asegurar la disponibilidad presupuestal necesaria para estos procesos y, en el caso de las expropiaciones, prever la emisión de la correspondiente ley autoritativa, conforme al artículo 70 de la Constitución Política del Perú.

Por consiguiente, para la aplicación de los procedimientos de adquisición y expropiación en el marco del Decreto Legislativo N.° 1192, resulta necesario contar con ley previa autoritativa para fines de declaración de necesidad pública y autorización de expropiación de proyectos de infraestructura de inversión pública del sector turismo.

En ese sentido, resulta necesario modificar la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 32392, a fin de establecer expresamente la habilitación legal necesaria para los procesos de adquisición y expropiación vinculados a las inversiones públicas en turismo, en el marco del Decreto Legislativo N.° 1192, orientados a la obtención del saneamiento físico legal.

La intervención mediante una norma con rango de ley resulta, por tanto, necesaria para desarrollar adecuadamente la materia delegada y dotar al sector de los instrumentos jurídicos requeridos para hacer efectivas las inversiones públicas destinadas a la promoción y desarrollo del turismo, dentro de los límites constitucionales aplicables a los procedimientos de adquisición y expropiación.

- **Resultado esperado de la medida**

Resulta necesario modificar la Ley General de Turismo, a fin de que las medidas de simplificación propuestas para el saneamiento físico legal de los predios y/o bienes donde se ejecutarán proyectos de inversión pública en sus diversas modalidades coadyuven a la efectiva ejecución de los proyectos priorizados por el sector para el cierre de brechas y cumplimiento de metas.

Como resultado, se espera fortalecer las condiciones para la ejecución oportuna de inversiones en infraestructura turística reduciendo las dificultades derivadas de la situación físico-legal de los predios y contribuyendo al desarrollo y mejora de productos y destinos turísticos. De esta manera, la medida permitirá materializar los objetivos de promoción del turismo comprendidos en la materia delegada, mediante un marco normativo que facilite la ejecución efectiva de las inversiones públicas priorizadas por el sector.

Habilitación y operación de servicios turísticos: fortalecimiento del marco regulatorio mediante la tipificación penal de la prestación ilegal de servicios turísticos

- **Diagnóstico del problema**

La Ley N° 32392, Nueva Ley General de Turismo, reconoce como prestadores de servicios turísticos a las personas naturales o jurídicas que ofrecen, comercializan o proporcionan los servicios necesarios para el desarrollo de las actividades de los turistas, entre ellos el hospedaje, las agencias de viajes, el guiado, el turismo de aventura, las actividades náuticas, las excursiones y el transporte turístico. Su prestación se encuentra sujeta a requisitos de formalización, autorizaciones, condiciones técnicas y estándares de seguridad, cuya supervisión corresponde a diversas entidades. La habilitación y la formalización constituyen los mecanismos mediante los cuales el Estado identifica a los prestadores y verifica el cumplimiento de las condiciones exigibles; por ello, la problemática no se limita a la ausencia de autorización, habilitación, inscripción o registro, sino que comprende también los supuestos en que una persona presta u opera efectivamente un servicio turístico sujeto a regulación sin contar con la habilitación exigible o incumpliendo las disposiciones que regulan su prestación.

La persistencia de la informalidad evidencia que la existencia de un marco regulatorio y cumplimiento permanente de las condiciones exigibles. Si bien durante 2025 se incorporaron más de 3 000 nuevos prestadores al Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados, dicho incremento debe analizarse junto con la

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

desaceleración de la tasa anual de crecimiento de los registros y la ausencia de una línea de base nacional sobre la magnitud de la informalidad; asimismo, el estudio sobre informalidad en Cusco y Arequipa evidenció la concurrencia de incumplimientos tributarios, municipales y sectoriales, con establecimientos y agencias que operaban sin RUC, licencia municipal o registro sectorial. La problemática adquiere mayor gravedad cuando el operador de una actividad regulada la organiza, dirige o presta sin la habilitación exigible o incumpliendo las condiciones esenciales establecidas por la normativa sectorial. En efecto, la prestación de servicios turísticos al margen de las condiciones de seguridad ha estado asociada a la ocurrencia de accidentes que han comprometido la vida, la salud y la integridad de los turistas, particularmente en actividades de riesgo como el transporte turístico y los vehículos tubulares en destinos como Huacachina, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos preventivos y de control.

La problemática no se circunscribe al transporte turístico ni a las actividades de riesgo físico evidente, sino que comprende también otros servicios cuya prestación al margen de la normativa puede comprometer la salud, la integridad y la seguridad de las personas, como los establecimientos de hospedaje y los restaurantes que operan sin cumplir las condiciones sanitarias, de seguridad, infraestructura o funcionamiento exigibles. Todo ello evidencia la necesidad de fortalecer y optimizar las reglas que rigen no solo el acceso a la habilitación, sino también las condiciones que deben mantenerse durante la operación efectiva de los servicios turísticos.

- **Objetivo de la regulación**

Proteger la seguridad de los usuarios cuando contratan un servicio turístico, mediante la incorporación en el Código Penal de un tipo penal que sancione la prestación ilegal de servicios turísticos; y, en su forma agravada, tutelar de manera reforzada la vida, la salud y la integridad física de las personas frente a la puesta en peligro derivada de dicha prestación u operación, sin penalizar la informalidad considerada en sí misma, en observancia de los principios de lesividad, proporcionalidad y mínima intervención del Derecho Penal.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Incorporar en el Código Penal un nuevo tipo penal, denominado prestación ilegal de servicios turísticos, que sancione a quien organice, dirija o preste servicios turísticos sin cumplir con la normativa aplicable y vigente para su prestación, con sujeto activo indeterminado, y con una forma agravada, sancionada con pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años, cuando se ponga en peligro la vida, la integridad, la salud o la seguridad de una o más personas en la prestación u operación de tales servicios. La figura contempla pena privativa de la libertad, pena de días multa e inhabilitación para ejercer la actividad conforme al inciso 4 del artículo 36 del Código Penal, y toma como referencia el artículo 243-C del mismo cuerpo normativo.

- **Bienes jurídicos protegidos y respeto del principio *non bis in idem***

El tipo base protege la seguridad turística, entendida como la seguridad de los usuarios en la contratación, prestación y operación de los servicios turísticos, cuya afectación adquiere relevancia penal únicamente cuando la conducta, por sus características y circunstancias, trasciende el ámbito del incumplimiento administrativo, conforme al principio de lesividad previsto en el artículo IV del Título Preliminar del Código Penal. En su forma agravada, la medida tutela la vida, la salud y la integridad física de las personas, bienes de la más alta jerarquía constitucional (artículo 1, numeral 1 del artículo 2 y artículo 7 de la Constitución Política del Perú), cuya puesta en peligro

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BURGA G.
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

concreto justifica una respuesta penal de mayor intensidad. El fundamento de esta intervención penal es distinto del que sustenta el régimen administrativo sancionador, orientado al correcto funcionamiento del sistema de autorización, regulación y fiscalización de la actividad turística; esta diferencia de fundamento asegura el respeto del principio *non bis in idem*, previsto en el numeral 11 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, y determina que la medida complemente, y no sustituya, la vía administrativa, de modo análogo a lo que ocurre con el artículo 243-C del Código Penal respecto del régimen administrativo del sector juego.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

El principio de legalidad penal, consagrado en el literal d) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, exige que la conducta punible y la pena se encuentren previamente establecidas en la ley de manera expresa e inequívoca, de modo que la creación de un tipo penal está sujeta a reserva de ley y solo puede efectuarse mediante una norma con rango de ley. Dado que, dentro de las materias de la delegación de facultades, se ha identificado en materia de turismo el fortalecimiento y la optimización del marco normativo de la habilitación y operación de los servicios turísticos, la incorporación del tipo penal propuesto exige que la ley autoritativa habilite de manera expresa y específica al Poder Ejecutivo para legislar sobre esta materia penal vinculada a la actividad turística, conforme al artículo 104 de la Constitución. La materia penal no se encuentra entre las materias indelegables previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, y los decretos legislativos ostentan rango de ley, por lo que su regulación por esta vía es jurídicamente admisible, siempre que la ley autoritativa delimite la materia de forma expresa y específica, como garantía frente a un eventual control de constitucionalidad.

- **Resultado esperado de la medida**

Contar con una herramienta penal disuasiva, de carácter subsidiario, que proteja la seguridad de los usuarios de los servicios turísticos y, en su forma agravada, la vida, la salud y la integridad física de las personas, que complemente sin sustituir el régimen administrativo vigente y se articule con el fortalecimiento de la formalización, la fiscalización multisectorial, la interoperabilidad de registros y las acciones de prevención y seguridad turística, contribuyendo al desarrollo de un turismo seguro y sostenible.

Seguridad y protección del turista: fortalecimiento de la gestión de la seguridad turística mediante la creación del Sistema de Información de Seguridad Turística (SISTUR)

- **Diagnóstico del problema**

La seguridad turística constituye un elemento determinante para la competitividad de los destinos y para la experiencia y decisión de viaje de los turistas. Su gestión requiere una actuación coordinada entre diversas entidades públicas de los niveles nacional y regional, debido a que los hechos que pueden afectar a los turistas y sus bienes comprenden, entre otros, delitos, accidentes, emergencias y desastres, conflictos sociales, interrupciones de servicios y otras situaciones que involucran competencias distribuidas entre diferentes instituciones.

La Ley N° 32392 reconoce esta naturaleza multisectorial mediante la creación de la Red de Protección al Turista. No obstante, la información sobre incidencias que afectan a turistas se genera y administra de manera descentralizada por las entidades competentes. En la práctica, su obtención puede depender de coordinaciones específicas, comunicaciones bilaterales o requerimientos efectuados a cada

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

institución, lo que dificulta contar con información integrada, estandarizada, oportuna y permanentemente actualizada para la prevención y atención de los hechos que afectan a los turistas.

Esta fragmentación limita la capacidad de la RPT y de las Redes Regionales para conocer oportunamente las incidencias, efectuar su seguimiento interinstitucional, identificar ámbitos territoriales y patrones de riesgo, generar alertas preventivas, evaluar las acciones adoptadas y producir información sistematizada para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas en materia de seguridad turística.

El marco vigente ya reconoce la necesidad de superar dicha situación. El literal h) del numeral 40.2 del artículo 40 de la Ley N° 32392 asigna a la RPT la función de coordinar con las entidades competentes el intercambio oportuno de información sobre hechos que afecten a los turistas y sus bienes, mientras que el artículo 43 de su Reglamento dispone que el MINCETUR establezca un sistema de información interoperable con las entidades que integran la RPT y las Redes Regionales.

Sin embargo, la Ley no establece expresamente un deber jurídico de las entidades integrantes de suministrar, actualizar o poner a disposición del sistema la información necesaria. En consecuencia, existe una brecha entre la habilitación reglamentaria para implementar una herramienta tecnológica y la existencia de una obligación legal que asegure un flujo regular, oportuno y estandarizado de información. Esta situación puede afectar la efectividad y sostenibilidad del sistema, al depender su funcionamiento de mecanismos de coordinación voluntarios o de acuerdos específicos con cada entidad.

Asimismo, la ausencia de una base legal expresa limita la posibilidad de consolidar un esquema nacional de interoperabilidad que articule progresivamente a la RPT y a las Redes Regionales, respetando las competencias, autonomía y regímenes especiales de las entidades que administran información vinculada con seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres, transporte, protección del consumidor, patrimonio cultural y natural, entre otras materias relacionadas con la seguridad del turista.

- **Objetivo de la regulación**

La medida tiene por objetivo fortalecer la gestión de la seguridad turística mediante la creación, con rango legal, del Sistema de Información de Seguridad Turística (SISTUR), a cargo del MINCETUR, que permita integrar, intercambiar, procesar y analizar información vinculada con hechos o situaciones que afecten o puedan afectar a los turistas y sus bienes, así como con las acciones de prevención, atención y seguimiento realizadas por las entidades competentes.

El SISTUR busca facilitar una gestión sustentada en información para mejorar la prevención, la atención oportuna, la coordinación interinstitucional y la toma de decisiones, fortaleciendo la capacidad operativa de la RPT y de las Redes Regionales de Protección al Turista. De esta manera, se busca evolucionar de un modelo predominantemente basado en coordinaciones caso por caso hacia un esquema de gestión integrada de información y análisis de riesgos.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone modificar el artículo 40 de la Ley N.° 32392, Nueva Ley General de Turismo, para incorporar expresamente el Sistema de Información de Seguridad Turística (SISTUR) como herramienta tecnológica a cargo del MINCETUR y vincularlo con las funciones de la Red de Protección al Turista.

La propuesta contempla que el SISTUR permita el registro, integración, intercambio, procesamiento y análisis de información sobre hechos o situaciones que afecten o puedan afectar la seguridad de los turistas y sus bienes, así como sobre las acciones de prevención, atención y seguimiento realizadas por las entidades competentes, bajo un enfoque de interoperabilidad.

Asimismo, se plantea establecer que las entidades e instituciones públicas que integran la RPT y las Redes Regionales de Protección al Turista, en el marco de sus competencias, autonomía y régimen legal aplicable, se encuentren obligadas a proporcionar y mantener actualizada la información que generen, administren o posean y que resulte necesaria para el cumplimiento de la finalidad del SISTUR. El suministro e intercambio de información podrá efectuarse directamente o mediante mecanismos de interoperabilidad, conforme a las condiciones, procedimientos, estándares y periodicidad que se desarrollen reglamentariamente.

Respecto de las entidades u organizaciones del sector privado que integran o participan en dichas redes, la obligación se circunscribe a la información generada en el marco de las acciones desarrolladas por las propias redes, de acuerdo con el Reglamento y la normativa aplicable, evitando imponer una obligación general sobre información empresarial o de terceros que exceda la finalidad de la medida.

Finalmente, se prevé que el tratamiento, intercambio, almacenamiento y acceso a la información del SISTUR se realice con observancia de la normativa vigente en materia de protección de datos personales, gobierno y transformación digital, seguridad digital, transparencia y acceso a la información pública y de las disposiciones especiales aplicables a la información secreta, reservada o confidencial. La regulación no pretende sustituir los sistemas institucionales de las entidades ni crear una base paralela de información policial, fiscal o judicial, sino gestionar únicamente la información operacional necesaria para la prevención, atención, articulación y seguimiento en materia de seguridad turística.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La creación del SISTUR mediante una norma con rango de ley permite otorgarle una base jurídica expresa y permanente, delimitar su finalidad pública y establecer de manera uniforme el deber de colaboración y suministro de información necesario para su funcionamiento. Ello brinda predictibilidad respecto de las obligaciones de las entidades participantes y sustenta los mecanismos de interoperabilidad que deberán desarrollarse progresivamente.

La habilitación legal resulta particularmente relevante cuando el funcionamiento del sistema puede involucrar el tratamiento e intercambio de datos personales o de información sometida a reglas especiales. Por ello, la propuesta establece expresamente que la obligación se ejerce en el marco de las competencias, autonomía y régimen legal aplicable a cada entidad y que el tratamiento de la información debe respetar la normativa de protección de datos personales y los supuestos de información secreta, reservada o confidencial.

En consecuencia, la modificación de la Ley N° 32392 constituye el mecanismo normativo idóneo para cerrar la brecha identificada entre la existencia reglamentaria del sistema y la necesidad de asegurar jurídicamente su alimentación, interoperabilidad y sostenibilidad, dejando al Reglamento y a los instrumentos técnicos el desarrollo de categorías de información, estándares, periodicidad, roles de acceso, mecanismos de seguridad y demás aspectos operativos susceptibles de actualización tecnológica.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Resultado esperado de la medida**

La medida permitirá contar con un marco legal que asegure la implementación y sostenibilidad del Sistema de Información de Seguridad Turística y el suministro oportuno de información por parte de las entidades que conforman la RPT y las Redes Regionales de Protección al Turista. Con ello se espera mejorar el registro y seguimiento de incidencias, reducir la fragmentación de información, fortalecer la coordinación interinstitucional, generar información territorial y estadística para la identificación de riesgos y facilitar una respuesta más oportuna ante hechos que afecten a los turistas y sus bienes.

Asimismo, el SISTUR permitirá fortalecer la operativización de los protocolos de actuación de la RPT, generar evidencia para la toma de decisiones y orientar acciones preventivas en los destinos turísticos, contribuyendo a mejorar las condiciones de seguridad, confianza y competitividad de la actividad turística en el país.

Facilitación y promoción del turismo: establecimiento de facilidades para el ingreso temporal de equipos e implementos destinados a eventos deportivos internacionales con incidencia turística

- **Diagnóstico del problema**

La realización de competencias y eventos deportivos internacionales requiere, en numerosos casos, el ingreso temporal de equipos e implementos especializados, tales como bicicletas de competencia, kayaks, tablas de surf y otros bienes de propiedad o uso de deportistas, delegaciones, federaciones u organizadores extranjeros.

Por su naturaleza, estos bienes no tienen como finalidad permanecer ni ser comercializados en el territorio nacional, sino ser utilizados durante el desarrollo del evento y posteriormente retornar al exterior.

El ordenamiento aduanero peruano actualmente contempla facilidades para determinados supuestos de ingreso temporal de artículos deportivos.

Por un lado, el Reglamento del Régimen Aduanero Especial de Equipaje y Menaje de Casa, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 182-2013-EF, permite que el pasajero no residente ingrese temporalmente artículos deportivos de uso personal y bienes y equipos destinados a determinadas actividades de turismo de aventura. Asimismo, su artículo 21 permite el ingreso temporal, con suspensión del pago de tributos y sin obligación de constituir garantía, de artículos deportivos necesarios para participar en competencias organizadas por entidades oficiales del Estado o reconocidas por el Instituto Peruano del Deporte, siempre que sean susceptibles de identificación e individualización.

Estas facilidades no se limitan necesariamente al equipaje acompañado. El artículo 12 del referido Reglamento dispone que el equipaje no acompañado recibe un tratamiento tributario y aduanero similar al acompañado, siempre que cumpla las condiciones establecidas para su vinculación con el viajero.

En concordancia con ello, mediante el Informe N° 053-2019-SUNAT/340000, la SUNAT concluyó que los implementos deportivos correspondientes a los participantes de un evento pueden ser transportados como equipaje no acompañado de manera grupal, siempre que pueda identificarse el equipaje correspondiente a cada viajero. Asimismo, señaló que el documento de transporte puede estar consignado a nombre de una delegación deportiva, promotor u organizador. No obstante, dicho tratamiento continúa vinculado a la existencia y llegada efectiva del viajero beneficiario del régimen de equipaje.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Por otro lado, los equipos deportivos que no ingresan bajo el régimen especial de equipaje pueden acogerse al régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado previsto en el Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas. La relación de mercancías autorizadas para este régimen contempla expresamente a los "artículos e implementos deportivos y vehículos destinados a tomar parte en competencias deportivas".

Sin embargo, en este segundo supuesto resulta aplicable la regla general de constitución de garantía prevista por la Ley General de Aduanas. El artículo 57 dispone que debe constituirse una garantía a satisfacción de la SUNAT por una suma equivalente a los derechos arancelarios, impuestos y recargos potencialmente aplicables, más el interés compensatorio correspondiente.

En consecuencia, el marco vigente genera un tratamiento diferenciado. Mientras que determinados artículos deportivos vinculados directamente con el pasajero no residente pueden acogerse a facilidades de ingreso temporal sin garantía bajo el régimen de equipaje, los equipos que, por sus características logísticas, titularidad o forma de organización, ingresan como carga bajo el régimen general de admisión temporal se encuentran sujetos a la constitución de garantía.

Esta situación puede presentarse, por ejemplo, cuando el equipamiento es trasladado colectivamente por una federación, delegación u organizador y no puede ser individualizado como equipaje perteneciente a cada participante, o cuando su logística requiere que ingrese y sea dispuesto para el evento con independencia de la llegada individual de los deportistas.

La constitución de la garantía en estos supuestos puede generar costos financieros y administrativos adicionales para la organización de competencias internacionales, aun cuando los bienes tengan una finalidad estrictamente temporal, sean plenamente identificables y exista obligación de reexportarlos.

Por ello, se advierte la oportunidad de establecer un tratamiento más uniforme para el ingreso temporal de equipos destinados a competencias y eventos deportivos internacionales, independientemente de que estos ingresen como equipaje o como carga, manteniendo mecanismos adecuados de identificación, trazabilidad y control aduanero.

- **Objetivo de la regulación**

La medida tiene por objetivo facilitar el ingreso temporal de equipos e implementos deportivos requeridos para la realización de competencias y eventos deportivos internacionales con incidencia turística, reduciendo los costos y cargas derivados de la constitución de garantías cuando existan mecanismos suficientes de identificación, acreditación, trazabilidad y control que permitan asegurar la posterior reexportación de los bienes.

Con ello se busca mejorar las condiciones para la realización y captación de eventos deportivos internacionales en el Perú, sin eliminar el control aduanero ni las obligaciones correspondientes al régimen de admisión temporal.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone modificar principalmente el artículo 57 del Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas, a efectos de incorporar una excepción a la obligación de constituir garantía para artículos, equipos e implementos deportivos destinados

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

exclusivamente a competencias o eventos deportivos internacionales debidamente acreditados.

La facilidad comprendería a los equipos ingresados por participantes, delegaciones, federaciones deportivas, organizaciones deportivas internacionales, organizadores u otros sujetos que determine el Reglamento, siempre que su ingreso temporal y posterior salida puedan ser adecuadamente controlados por la autoridad aduanera.

Para acceder a dicho tratamiento, los bienes deberán ser identificables e individualizables mediante número de serie, marca, modelo u otras características verificables; encontrarse destinados exclusivamente al evento que sustenta su ingreso temporal; no ser transferidos o comercializados durante su permanencia en el país; y ser reexportados dentro del plazo autorizado.

La norma con rango de ley establecerá los elementos esenciales de la excepción, correspondiendo al Reglamento y a las disposiciones emitidas por la SUNAT desarrollar los procedimientos de acreditación, presentación anticipada de información, utilización de medios electrónicos, control, trazabilidad y reexportación de los bienes.

Asimismo, la regulación deberá prever las consecuencias aplicables cuando no se produzca la reexportación dentro del plazo autorizado, de conformidad con la Ley General de Aduanas, manteniéndose las facultades de fiscalización y control de la SUNAT.

No se considera necesario establecer un plazo especial de ciento ochenta (180) días, debido a que el artículo 56 de la Ley General de Aduanas contempla actualmente un plazo máximo general de dieciocho (18) meses para la admisión temporal para reexportación en el mismo estado.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

El artículo 56 del Decreto Legislativo N° 1053 establece, como regla general, que la admisión temporal para reexportación en el mismo estado es autorizada con la presentación de la declaración y de la garantía correspondiente. Por su parte, el artículo 57 regula específicamente la constitución de dicha garantía, su cuantía y los supuestos expresamente exceptuados de esta obligación.

En consecuencia, para ampliar los supuestos de admisión temporal sin garantía a artículos e implementos deportivos que ingresen bajo el régimen general, resulta necesario incorporar una excepción expresa en una norma con rango de ley, principalmente mediante la modificación del artículo 57 de la Ley General de Aduanas. Si bien el Reglamento del Régimen Aduanero Especial de Equipaje y Menaje de Casa ya contempla el ingreso sin garantía de determinados artículos deportivos pertenecientes a pasajeros no residentes, dicha disposición reglamentaria opera dentro de un régimen aduanero especial y no resulta suficiente para exceptuar de una obligación establecida por la Ley General de Aduanas a las operaciones realizadas bajo el régimen general de admisión temporal.

Los aspectos de carácter procedimental, tales como la documentación requerida, acreditación de los beneficiarios, declaración anticipada, digitalización, mecanismos de trazabilidad y procedimiento de reexportación, pueden ser desarrollados a nivel reglamentario y mediante las disposiciones que emita la SUNAT.

- **Resultado esperado de la medida**

Contar con un tratamiento aduanero ágil y predecible para el ingreso temporal de equipos e implementos destinados a competencias y eventos deportivos internacionales, reduciendo los costos asociados a la constitución de garantías cuando existan mecanismos suficientes de identificación, acreditación y control.

La medida contribuirá a mejorar las condiciones para captar y desarrollar eventos deportivos internacionales en el país, facilitar el desplazamiento de participantes y delegaciones y favorecer la generación de flujos turísticos y demanda de servicios de alojamiento, transporte, alimentación y otros servicios vinculados, manteniendo mecanismos efectivos de trazabilidad, fiscalización y reexportación de los bienes.

Promoción y competitividad de la actividad turística: adecuación del régimen tributario aplicable a los juegos de casino, máquinas tragamonedas, juegos y apuestas deportivas a distancia

- **Diagnóstico del problema**

Actualmente coexisten dos diseños diferenciados del Impuesto Selectivo al Consumo aplicable a las actividades de juego. En los juegos de casino y máquinas tragamonedas se aplica un sistema específico mediante montos fijos por cada mesa o máquina en explotación, determinados según niveles de ingreso neto; mientras que en los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia se aplica una tasa sobre el valor de cada apuesta, acompañada de reglas diferenciadas para operadores constituidos en el país y en el exterior.

La diversidad de bases imponibles, unidades de medición, sujetos y mecanismos de recaudación incrementa la complejidad normativa y operativa y puede generar mayores costos de cumplimiento, dificultades de administración y distorsiones entre modalidades sometidas a una misma política pública de autorización, trazabilidad y fiscalización. Esta situación justifica una evaluación integral del diseño vigente, considerando las características económicas, tecnológicas y regulatorias de cada modalidad de juego.

El problema adquiere relevancia para la materia delegada en turismo porque se proyecta sobre actividades reguladas y supervisadas por el MINCETUR. Un esquema tributario excesivamente complejo o poco previsible puede afectar el desenvolvimiento de los operadores formales y generar diferencias frente a la oferta ilegal, debilitando los objetivos sectoriales de formalización, adecuada operación y fiscalización. Por ello, la mejora del componente tributario constituye un elemento complementario del fortalecimiento del marco normativo sectorial.

- **Objetivo de la regulación**

La medida busca fortalecer las condiciones normativas aplicables a actividades bajo competencia del MINCETUR, mediante la revisión y racionalización del Impuesto Selectivo al Consumo que incide en su operación. Con ello se procura contar con reglas más claras, previsibles y administrables que acompañen el desarrollo formal y sostenible de los juegos de casino y máquinas tragamonedas y de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia.

En particular, se pretende evaluar integralmente los sistemas de aplicación, bases imponibles, tasas o montos fijos, sujetos, agentes de percepción y mecanismos de determinación, declaración y pago del ISC, bajo criterios de suficiencia, eficiencia, equidad, neutralidad y simplicidad. La simplificación no supone una reducción automática de la imposición, sino la posibilidad de corregir reglas que generen costos

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

innecesarios, dificultades operativas o controversias interpretativas, preservando la recaudación efectiva y la formalización.

De esta manera, la intervención se vincula con la materia delegada en turismo al procurar que el marco regulatorio aplicable a actividades autorizadas y fiscalizadas por el sector incorpore condiciones que favorezcan su adecuada operación, reduzcan distorsiones y fortalezcan la permanencia de los agentes económicos dentro de los canales formales.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

En desarrollo de la materia delegada en turismo, la propuesta contempla adecuar las disposiciones tributarias que inciden en la operación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas y de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia. Para dicho efecto, el posterior decreto legislativo podrá modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo N.° 055-99-EF, la Ley N.° 31557 y las normas vinculadas, exclusivamente en lo referido al ISC aplicable a dichas actividades.

La adecuación podrá comprender los sistemas de imposición, bases imponibles, tasas o montos fijos, sujetos del impuesto, agentes de percepción y reglas de determinación, declaración, percepción y pago. La alternativa normativa concreta deberá definirse sobre la base de información económica, fiscal, tributaria y sectorial actualizada, sin que la ley autoritativa predetermine una tasa, base imponible o sistema único de aplicación.

La medida no comprende la creación, modificación o eliminación de los impuestos especiales regulados por las Leyes Nos. 27153 y 31557, cuyos recursos mantienen sus finalidades y beneficiarios legalmente establecidos. Tampoco supone una reforma integral de los regímenes sectoriales de autorización, fiscalización o sanción, sino una adecuación del componente tributario que incide en las condiciones de operación de las actividades reguladas.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú permite al Congreso delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos sobre una materia específica y por un plazo determinado. En el presente caso, la materia propuesta se delimita en el ámbito del turismo y comprende la adopción de medidas destinadas a promover la actividad y fortalecer el marco normativo para la habilitación y operación de los servicios comprendidos en dicho sector.

La adecuación del ISC se plantea como un instrumento normativo vinculado a esa finalidad sectorial, en tanto recae sobre actividades sujetas a autorización, regulación, supervisión y fiscalización del MINCETUR y busca reducir complejidades que pueden incidir en su operación formal. Al mismo tiempo, debido a que el desarrollo de la medida puede involucrar elementos esenciales del tributo, su aprobación debe efectuarse mediante una norma con rango de ley, conforme al artículo 74 de la Constitución y al principio de reserva de ley tributaria.

Por ello, el decreto legislativo que se emita en desarrollo de la materia delegada deberá delimitar su intervención al ISC aplicable a las actividades identificadas y respetar los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, neutralidad y simplicidad. El sustento de la medida se encuentra en la necesidad de fortalecer el entorno regulatorio sectorial mediante reglas tributarias más administrables y previsibles, promoviendo

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

formalización y recaudación efectiva, y no en una supuesta declaración de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 1419, que no se produjo.

- **Impactos esperados**

Se espera que una regulación del ISC más clara y administrable facilite su determinación y pago, reduzca controversias y costos de cumplimiento, mejore la trazabilidad de la obligación tributaria y permita una fiscalización basada en información verificable. Asimismo, la evaluación integral del régimen permitirá preservar la suficiencia recaudatoria y las fuentes de financiamiento asociadas a los impuestos sectoriales.

Desde la perspectiva de la materia delegada en turismo, la medida contribuirá a fortalecer las condiciones regulatorias en las que operan actividades sometidas a competencia del MINCETUR, otorgando mayor predictibilidad a los operadores autorizados y favoreciendo su permanencia y desarrollo dentro de los canales formales. Ello permitirá articular los objetivos de promoción y fortalecimiento del marco normativo sectorial con los objetivos de simplificación, formalización y recaudación efectiva, reduciendo a su vez ventajas derivadas de la oferta ilegal.

f. EN MATERIA TRIBUTARIA, ADUANERA, DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO E IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS COMERCIALES:

1. Modificar, simplificar y optimizar los regímenes tributarios y las obligaciones formales de las empresas; así como adecuar las normas del Código Tributario y demás normativa tributaria a fin de adecuarlas a las modificaciones planteadas.

- **Diagnóstico del problema**

La presión tributaria del Perú alcanzó 14,6% del PBI en 2025, un incremento de 0,6 puntos porcentuales respecto de 2024, pero todavía por debajo del promedio de países miembros de la OCDE (aproximadamente 34%) y del promedio de América Latina (21,5%)[47].

Según información de la SUNAT (2024), existen más de 1,8 millones que tributan bajo regímenes simplificados (92% del total). Y la recaudación correspondiente a estos regímenes representan el 8,5% del impuesto a la renta empresarial y el 0,35% del PIB. Aunque hay una importante concentración en la cantidad de contribuyentes, su aporte al erario nacional no es muy significativo.

De acuerdo al BID[48], desde una perspectiva macroeconómica la importancia recaudatoria de los regímenes simplificados es muy pequeña (0.3% del PIB), pero aparentemente es el segmento más dinámico de los ingresos tributarios. Sin embargo, esto parece ser reflejo de un rápido crecimiento en el número de contribuyentes, que provienen principalmente del régimen general. Este es un efecto no deseado sobre la estructura del impuesto a la renta de tercera categoría. En vez de ser complementarios al Régimen General, atrayendo contribuyentes nuevos, parecieran ser sustitutos en buena medida. El dato más llamativo es que el número de contribuyentes inscritos en

47 MEF, citado en Diario EP, «Mypes lideraron avance de la recaudación tributaria en 2025», enero de 2026. (*Nota: Los promedios OCDE y CEPAL son aproximaciones; verificar con OECD Revenue Statistics 2025 y CEPAL Panorama Fiscal 2025*).

48 BID (2025): Perú: Opciones para reformar los regímenes tributarios simplificados de los pequeños contribuyentes

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA C. BORDA G.
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS E. VEGA R.
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN J. RUIZ A.
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA E. REBAZA I.

el régimen general del IR disminuyó 30% de 2017 a 2024 (de 245 a 173 mil personas) cuando el total de contribuyentes registrados subió en 42% en el mismo periodo.

Por su parte, conforme al estudio de la Unión Europea (2025)[49], la superposición de regímenes, lejos de facilitar la formalización, genera segmentación, incentivos al "enanismo fiscal" y una estructura de cumplimiento costosa y poco eficiente.

La OCDE[50] señala que, aunque el régimen tributario de los contribuyentes de menor tamaño se diseñó para simplificar y reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales y favorecer la formalización esos, ha creado enormes oportunidades para el arbitraje, la subdivisión artificial de empresas, la declaración de datos que no corresponden a la realidad y la evasión fiscal (Ardanaz et al. 2020[51]; OECD, 2016[52]).

En opinión del Banco Mundial[53], los regímenes no están teniendo un mayor impacto en la reducción de la informalidad o la ampliación de las bases tributarias. Por el contrario, dotan de gran arbitraje a los negocios y otorgan incentivos a la evasión y la elusión tributaria.

En síntesis, la multiplicidad de regímenes simplificados vigentes (como el Nuevo Régimen Único Simplificado - NRUS, el Régimen Especial del Impuesto a la Renta - RER y el Régimen Mype Tributario - RMT) ha fragmentado el sistema, incrementando los costos de cumplimiento y creando incentivos perversos para el "enanismo tributario". En efecto, el propio diseño de los regímenes tributarios, crea "escalones" de costo: cuando una empresa vende más, contrata más trabajadores o paga mejores sueldos, enfrenta saltos bruscos en impuestos y obligaciones tributarias. Esto induce a muchas unidades productivas a mantenerse pequeñas, dividirse, sub-reportar ventas o conservar trabajadores fuera de planilla.

En virtud del problema antes expuesto, resulta necesario la racionalización de los regímenes tributarios para los contribuyentes de menor tamaño con un diseño que sea sencillo, de bajo costo de cumplimiento y que fomente la declaración de trabajadores, así como, promover la exigencia de los comprobantes de pago en la cadena productiva.

Esta racionalización mejoraría el potencial para crear incentivos a la formalidad empresarial; promover la inversión, el desarrollo de los sectores productivos, en particular el de los contribuyentes de menor tamaño.

- **Objetivo de la regulación**

En virtud del problema antes expuesto, resulta necesario la racionalización de los regímenes tributarios para los contribuyentes de menor tamaño con un diseño que sea sencillo, de bajo costo de cumplimiento y que fomente la declaración de trabajadores,

49 European Union (2025), "Efectos de los regímenes especiales sobre la informalidad económica"

50 OECD (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f67c8432-es.

51 Ardanaz, M. et al. (2020), *Growth-friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design*, Inter-American Development Bank, https://doi.org/10.18235/0002211.

52 OECD (2016), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264264670-en.

53 Banco Mundial (2018): Perú Recomendaciones de reforma de los regímenes tributarios para MIPYMES.

así como, promover la exigencia de los comprobantes de pago en la cadena productiva.

Esta racionalización tendría un gran potencial para crear incentivos a la formalidad empresarial; promover la inversión, el desarrollo de los sectores productivos, en particular el de los contribuyentes de menor tamaño.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

La propuesta plantea modificar, simplificar y optimizar los regímenes tributarios y las obligaciones formales de los contribuyentes de menor tamaño.

A tal efecto, se propone reducir la dispersión de regímenes simplificados y mantener dos que no desalienten el crecimiento empresarial: i) el Régimen Único Simplificado (NRUS) para su población objetivo original, tales como, bodegas, pequeños mercados de abastos y negocios similares de muy baja escala; e ii) integrar el Régimen Especial de Renta (RER), el Régimen MYPE Tributario (RMT) y el Régimen General, que incorpore elementos de progresión, reducción de costos de cumplimiento, con exigencias contables graduales. El objetivo no es preservar indefinidamente un régimen especial para las MYPE, sino construir una ruta continua de crecimiento desde una empresa de menor tamaño hasta la empresa grande.

Del mismo modo se prevé aumentar gradualmente las obligaciones tributarias y exigencias contables de acuerdo con los ingresos; y, facilitar por parte de la SUNAT para el cumplimiento de obligaciones formales, reduciendo costos de entrada a la formalidad.

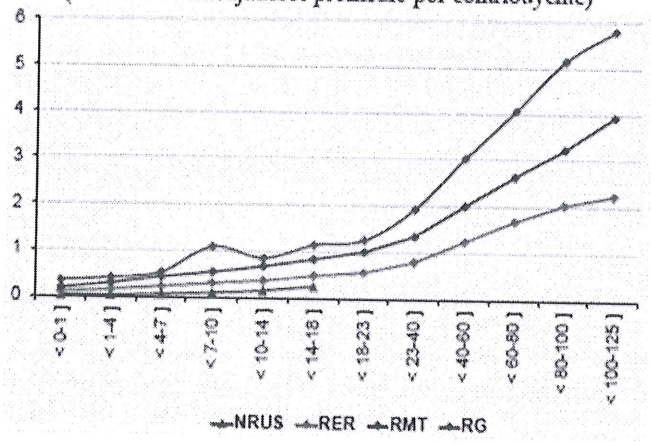
Es importante que el diseño de un régimen simplificado no solo deba reducir los costos de cumplimiento, sino también alentar la declaración de los gastos de personal trabajadores y de las compras de bienes y servicios utilizando, entre otros, comprobantes de pagos autorizados, para fomentar la transparencia de ingresos y gastos; así como, la formalización de todos los agentes económicos.

NRUS y el RER en su diseño inicial buscaron alentar la incorporación de los contribuyentes de menor tamaño al ser estos regímenes de renta presuntivos, por su diseño no generan incentivos para declarar y transparentar sus costos y gastos. Por el contrario, los regímenes de tributación empresarial basados en la determinación de la utilidad como el Régimen General crean incentivos para la declaración y sustento de los costos y gastos para la determinación de su base imponible (ya que permiten reducirla), alentando la transparencia y la formalización.

En el siguiente gráfico, se observa que los regímenes que tributan por utilidad y que permiten deducir los costos y gastos -entre ellos los de planilla- tienen en promedio mayor número de trabajadores declarados que los regímenes que no permiten este tipo de deducciones, incluso en el RMT al tener una menor tasa y ser tributariamente menos oneroso no genera los mismos estímulos como el Régimen General que tiene una tasa mayor[54].

54 En el RMT para las empresas cuyos ingresos netos anuales sean iguales o inferiores a 15 UIT pagarán la tasa del 10%, en consecuencia, la tasa efectiva de la empresa sería menor a la del Régimen General bajo las mismas condiciones.

Trabajadores promedio según régimen de renta por nivel de ingresos, 2023
(Número de trabajadores promedio por contribuyente)



Nota: Corresponde al número de trabajadores promedio respecto de contribuyentes que realizaron
algún pago de renta en su respectivo régimen.
Fuente: SUNAT.
Elaboración: MEF.

Según la Unión Europea[55] existe la necesidad de avanzar hacia una reforma tributaria integral, sustentada en evidencia empírica y adaptada a la heterogeneidad del tejido empresarial. Un enfoque gradualista y flexible, orientado a generar incentivos efectivos en el margen intensivo de la formalización, puede contribuir no solo a reducir la informalidad, sino también a promover un entorno económico más equitativo, competitivo e inclusivo.

Con la implementación de la propuesta legislativa se espera eliminar el "precipicio tributario", a fin de que una empresa pueda vender y generar mayores ingresos sin que el cruce de un umbral eleve súbitamente la carga sobre toda su renta, así como sus obligaciones formales.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

La modificación de los regímenes simplificados tributarios requiere, de forma obligatoria, una norma con rango legal porque se regulan elementos esenciales del impuesto a la renta tales como, sujeto pasivo, base imponible, alícuota, que están sometidos al principio de reserva de ley previsto en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú.

Del mismo modo, las modificaciones del Código Tributario requieren de una norma con rango legal porque inciden en aspectos de las obligaciones tributarias, y otras disposiciones contenidas en el Código Tributario y marco normativo tributario, por ejemplo, en cuanto a las alusiones en las Tablas de Infracciones y Sanciones.

55 Aun así, los hallazgos obtenidos refuerzan la necesidad de avanzar hacia una reforma tributaria integral, sustentada en evidencia empírica y adaptada a la heterogeneidad del tejido empresarial. Un enfoque gradualista y flexible, orientado a generar incentivos efectivos en el margen intensivo de la formalización, puede contribuir no solo a reducir la informalidad, sino también a promover un entorno económico más equitativo, competitivo e inclusivo.

2. **Modificar el marco normativo aduanero y de facilitación del comercio exterior, incluyendo sus regímenes, procedimientos, plataformas y mecanismos de interoperabilidad, control y gestión de riesgos, a fin de reducir costos y tiempos e impulsar las exportaciones.**

- **Diagnóstico del problema**

El comercio exterior es dinámico, por lo que es importante llevar a cabo la revisión continua de la normativa aduanera, a fin de garantizar, por un lado, la fluidez, la predictibilidad y la eficiencia de las operaciones comerciales y, por el otro, la seguridad y el control efectivo de las mismas.

Al considerar el contexto actual, se han identificado situaciones que requieren desarrollo o precisión, con el fin de permitir que se ofrezca alternativas ágiles y simples, que favorezcan el comercio lícito, fortalezcan nuestro posicionamiento regional y contribuyan a la reducción de costos y tiempos tanto para los operadores como para la propia Administración Aduanera.

Por ejemplo, se puede resaltar que, actualmente, el tiempo total de liberalización de mercancías cerró con un acumulado de 33.24 horas en el 2025, lo cual todavía se encuentra por encima de administraciones aduaneras de la región, como es el caso de la brasilera que maneja promedios aproximados de 24 horas para el despacho de mercancías, sin dejar de lado el debido control aduanero. Asimismo, se debe mencionar que se ha identificado que todavía se utilizan algunos documentos físicos en el proceso aduanero, lo cual incrementa el riesgo de fraude, no permite una adecuada trazabilidad y retrasa el retiro de la carga. De igual forma, se observa que los envíos por comercio electrónico han crecido 50 veces más en los últimos cinco años, experimentando un aumento de 317.54% en el 2025 respecto al año anterior, haciendo necesario realizar adecuaciones normativas. También se debe mencionar que se requiere evaluar la forma en que se utilizan las figuras de abandono, incautación y comiso de las mercancías, dado que se trata de acciones que generan significativos costos al Estado y a los operadores privados por conceptos de almacenamiento. Por otro lado, es importante seguir asegurando el control aduanero ante el surgimiento de indicios de riesgo en el funcionamiento de operadores y el movimiento de mercancías.

En este sentido, se advierte la necesidad de modificar disposiciones aduaneras vinculadas a plazos y regulaciones de los regímenes aduaneros, al uso de documentos electrónicos, a la incorporación de medidas que fortalezcan la operatividad logística internacional, al descongestionamiento de los almacenes y a la modificación de sanciones aduaneras.

- **Objetivo de la regulación**

El objetivo de la regulación es modificar la Ley General de Aduanas, aprobada por el Decreto Legislativo N.º 1053, con el objeto de introducir innovaciones en los procesos y regímenes aduaneros, regular a los operadores que intervienen en dichos procesos, fortalecer los mecanismos de control, perfeccionar el régimen sancionador y agilizar la disposición de mercancías. Adicionalmente, es importante la dación de medidas que promuevan el uso intensivo de la tecnología, la gestión de riesgos, así como estándares y mejores prácticas internacionales aplicables para el desarrollo del comercio exterior.

Lo anterior permitirá reducir los tiempos y costos vinculados al ingreso, la permanencia, el traslado y la salida de las mercancías hacia y desde el territorio

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

aduanero, en beneficio de los operadores, personas naturales y jurídicas que intervienen en dichas operaciones, así como de la propia Administración Aduanera.

- **Medidas y contenidos normativos concretos que se pretende aprobar**

  Se planea introducir innovaciones en los procesos y regímenes aduaneros que, entre otros, favorezcan el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo, aseguren la realización de actividades aduaneras a través de diferentes medios de transporte, y establezcan nuevos plazos y alternativas facilitadoras para diversas operaciones aduaneras.

  Por otro lado, se busca facilitar la liberalización de mercancías, por medio de la revisión de las disposiciones sobre levante de las mismas y cautelando, al mismo tiempo, el adecuado control aduanero. Asimismo, se establecerían mecanismos que agilicen la disposición de mercancías, tales como aquellas que se encuentran en los almacenes aduaneros y en situación de abandono, incautación o comiso.

  Igualmente, se perfeccionará el régimen sancionador, buscando que se cumpla correctamente el marco normativo aduanero y las sanciones guarden relación con la gravedad de las conductas infractoras. Del mismo modo, se reforzarán las facultades que cuenta la SUNAT en las actividades aduaneras consideradas riesgosas, a fin de que se pueda seguir asegurando el debido control aduanero.

  Por último, se busca introducir, en la operatividad aduanera, estándares internacionales, tales como la protección ambiental, al uso de nuevas tecnologías, y la incorporación de documentos electrónicos en las operaciones aduaneras

- **Justificación de la necesidad de aprobar una norma con rango de ley**

  En tanto las medidas propuestas crean nuevas regulaciones o generan cambios en el régimen sancionatorio, la aplicación de los regímenes aduaneros, el funcionamiento de los operadores que intervienen en los procesos aduaneros, las facultades que se otorgan a la SUNAT, la utilización de documentación con validez para operaciones aduaneras, las directrices generales que deben tener las actividades aduaneras o requieren la modificación de otras disposiciones contenidas en la Ley General de Aduanas, aprobada por el Decreto Legislativo N.º 1053, es necesario que la norma que se apruebe tenga rango de Ley.

3. Regular la prevención y erradicación del ingreso al territorio nacional de mercancías elaboradas total o parcialmente mediante trabajo forzoso, incluyendo la prohibición de su importación.

El proyecto de decreto legislativo se enmarca en la materia referida a la implementación de acuerdos comerciales. En ese sentido, el proyecto de decreto legislativo plantea que se implemente el artículo 19.6. del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), el cual dispone que cada Parte reconoce el objetivo de eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluido el trabajo infantil forzoso u obligatorio. Asimismo, contempla que cada Parte desalentará, a través de iniciativas que considere apropiadas, la importación de mercancías procedentes de otras fuentes producidas en su totalidad o en parte por trabajo forzoso u obligatorio, incluido el trabajo infantil forzoso u obligatorio.

El CPTPP fue suscrito el 8 de marzo de 2018 y aprobado por el Congreso de la República mediante la Resolución Legislativa N.° 31286, publicada el 16 de julio de 2021. Posteriormente, fue ratificado mediante el Decreto Supremo N.° 042-2021-RE, publicado el 19 de julio de 2021, entrando en vigor para el Perú el 19 de septiembre delmismo año.

Asimismo, cabe destacar el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos, en vigor desde el 1 de febrero de 2009, el cual fue aprobado por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N.° 28766, publicada el 29 de junio de 2006 y ratificado
mediante Decreto Supremo N.° 030-2006-RE, publicado el 30 de junio de 2006. Este es el primer acuerdo comercial en incluir obligaciones en materia laboral, que dispone que el Perú y Estados Unidos deben adoptar y mantener en sus leyes y reglamentos los derechos establecidos en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998), entre otros, el referido a la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio.

- **Diagnóstico del Problema:**

La erradicación del trabajo forzoso en las cadenas globales de valor sigue siendo un reto global, del cual el Gobierno peruano no es ajeno, dado que no es un fenómeno aislado, sino un problema estructural vinculado a desigualdades económicas y dinámicas que se presentan alrededor del mundo. Según el Informe de Estimaciones Mundiales sobre la Esclavitud Moderna de la OIT, en el año 2022, hubo aproximadamente 27,6 millones de personas en situación de trabajo forzoso. Entre ellos, las mujeres y las niñas representan 11,8 millones del total de personas y más de 3,3 millones de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo forzoso no están escolarizados.

En este sentido, el problema público identificado radica en la potencial presencia de mercancías producidas mediante trabajo forzoso que ingresan al territorio nacional, lo cual supone un riesgo significativo para la protección de los derechos laborales fundamentales a nivel global y el cumplimiento de los estándares internacionales en la materia.

Es así como el Perú, en muestra de su compromiso con la erradicación del trabajo forzoso, ha ratificado los instrumentos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre ellos, los Convenios núm. 29 y núm. 105, así como el Protocolo de 2014 relativo al Convenio núm. 29 para prohibir el trabajo forzoso.

Del mismo modo, cabe señalar que los capítulos laborales de los acuerdos comerciales internacionales celebrados por el Perú con Australia, los Estados Unidos, Canadá, Corea, la Unión Europea, el Reino Unido, y el Tratado Integral y Progresista de AsociaciónTranspacífico (CPTPP) reconocen la obligación del Perú de adoptar y mantener en sus leyes y reglamentos la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. Adicionalmente, el CPTPP contempla que cada Parte desalentará, a través de iniciativas que considere apropiadas, la importación de mercancías procedentes de otras fuentes producidas en su totalidad o en parte por trabajo forzoso u obligatorio. Bajo ese contexto, debemos tener presente que el comercio internacional exige no solo eficiencia, sino también responsabilidad social y un ejercicio acorde a la normativa nacional e internacional, por lo que establecer prohibiciones a las importaciones de mercancías procedentes de otras fuentes producidas en su totalidad o en parte por trabajo forzoso u obligatorio, incluido el

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

trabajo infantil forzoso u obligatorio, puede constituir una medida relevante en la lucha contra el trabajo forzoso, contribuyendo al fortalecimiento del marco normativo nacional para prevenir el ingreso de mercancías producidas mediante trabajo forzoso.

Adicionalmente, cabe destacar que el proyecto sobre trabajo forzoso resulta de prioritaria atención dado que Estados Unidos, el 24 de julio, ha determinado aplicar un arancel de 12.5% al Perú por no contar con una norma que prohíba las importaciones producidas con trabajo forzoso. Estos aranceles impactan negativamente en las exportaciones peruanas y en consecuencia tendrán una repercusión en el empleo. Los gremios exportadores han expresado su preocupación y vienen exigiendo una acción inmediata para remediar esta situación. En ese sentido, su inclusión en la delegación de facultades resulta de suma urgencia e importancia.

- **Objeto de la regulación**

Respecto a lo señalado, resulta pertinente contar con un instrumento normativo específico que regule la prevención y erradicación del ingreso al territorio nacional de mercancías elaboradas total o parcialmente mediante trabajo forzoso, incluyendo la prohibición de su importación, que no solo contribuya a la protección de los derechos fundamentales de las personas, en particular aquellos relacionados con la libertad de trabajo y la dignidad humana, sino también elimine las distorsiones en cuanto a competencia que esta modalidad de trabajo genera en el comercio internacional, contribuyendo a la implementación de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco de los convenios de la OIT y los Acuerdos Comerciales Internacionales y de integración comercial.

- **Medidas o contenidos concretos que se pretende aprobar**

El Decreto Legislativo tiene por finalidad prevenir, desalentar y erradicar el trabajo forzoso en la producción de mercancías por medio de la prohibición de la importación de dichas mercancías en cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano. El ámbito de aplicación alcanza a las importaciones de mercancías producidas por trabajo forzoso.

En ese marco, el Decreto Legislativo prevé que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, realizan un procedimiento de consulta con las autoridades públicas competentes del país de origen para la identificación de las empresas y/o mercancías con sanciones vigentes por trabajo forzoso. Asimismo, se propone que el Reglamento establezca otros procedimientos para recabar información para la determinación de la prohibición de la importación, acorde a las competencias de las entidades involucradas.

Asimismo, se plantea que el MINCETUR, luego de coordinar con el MTPE, y en función de los resultados de las consultas a las que refiere el párrafo anterior, remite a la SUNAT la información de las mercancías que han sido producidas por trabajo forzoso, incluyendo el país de procedencia y el proveedor, que son objeto de la prohibición del presente Decreto Legislativo.

Finalmente, se contempla que la importación al país de las mercancías que cuenten con prohibición son comisadas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, conforme a la normativa vigente.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Cabe precisar que se cuenta con un proyecto y exposición de motivos consensuado con el MTPE, MEF, MRE y MINCETUR.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley:**

El propósito de la norma es prevenir, desalentar y erradicar el trabajo forzoso en la producción de mercancías por medio de la prohibición de la importación de dichas mercancías, para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

En este sentido, el Poder Ejecutivo requiere quedar habilitado para introducir las reglas necesarias para la implementación de dicha prohibición, particularmente respecto de: (i) la identificación y determinación de las empresas y/o mercancías con sanciones vigentes por trabajo forzoso; y (ii) la actuación de la SUNAT en el ámbito de sus competencias aduaneras para hacer efectiva la prohibición de importación.

Al respecto, bajo el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por D.S. N.° 006- 2026-JUS, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. Asimismo, el artículo 61 del citado TUO establece que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, siendo reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan.

En consecuencia, resulta jurídicamente necesario que la presente medida se encuentre expresamente sustentada en una norma con rango de ley.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BONDA G.

4. Establecer el marco normativo que regule a las indemnizaciones prestablecidas por infracciones a derechos de propiedad intelectual, en cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

El proyecto de decreto legislativo se enmarca en la materia referida a la implementación de acuerdos comerciales.

En ese sentido, el proyecto de decreto legislativo plantea la implementación de la siguiente disposición del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre el Perú Estados Unidos (APC):

> "Artículo 16.11: Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual
> [...]
> 8. En los procedimientos judiciales civiles, cada Parte, al menos con respecto a la infracción a los derechos de autor y derechos conexos, y falsificación de marcas, establecerá o mantendrá indemnizaciones preestablecidas, las cuales deberán estar disponibles a elección del titular del derecho como una alternativa a la indemnización basada en los daños reales. Dichas indemnizaciones preestablecidas estarán previstas por la legislación interna y determinadas por las autoridades judiciales, tomando en cuenta los objetivos del sistema de propiedad intelectual, en una cantidad suficiente para compensar al titular del derecho por el daño causado por la infracción y que se constituyan en disuasorios frente a futuras infracciones.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Para mayor certeza, las Partes entienden que las indemnizaciones preestablecidas dispuestas en este párrafo no constituyen daños punitivos." (El resaltado es nuestro).

Cabe indicar que el APC con Estados Unidos, en vigor desde el 1 de febrero de 2009, fue aprobado por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N.° 28766, publicada el 29 de junio de 2006 y ratificado mediante Decreto Supremo N.° 030-2006-RE, publicado el 30 de junio de 2006.

- **Diagnóstico del problema.**

En el marco de la Comunidad Andina, el artículo 241 de la Decisión 486, Régimen Común sobre Propiedad Intelectual, establece que el demandante o denunciante podrá solicitar a la autoridad nacional competente que se ordenen, entre otras medidas, la indemnización de daños y perjuicios.

Por su parte, el artículo 57 de la Decisión 351, Régimen Común sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos contempla la posibilidad de que la Autoridad Administrativa ordene el pago al titular del derecho infringido de una reparación o indemnización adecuada en compensación por los daños y perjuicios ocasionados por la violación a su derecho.

A nivel interno, el artículo 129 del Decreto Legislativo No 1075, Decreto Legislativo que aprueba Disposiciones Complementarias a la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina que establece el Régimen Común sobre Propiedad Industrial y el artículo 196 del Decreto Legislativo 822, Ley sobre el Derecho de Autor reconocen al titular de un derecho infringido la posibilidad de demandar en la vía civil la indemnización por daños y perjuicios.

A la luz de lo anterior, se estima que en la actualidad es legalmente posible demandar en el Perú una indemnización por la afectación a los derechos de propiedad intelectual, la cual debe estar circunscrita a las reglas que dicta la legislación material y procesal sobre daños y perjuicios. Dicho ello, se debe señalar que la indemnización de daños y perjuicios es la acción que tiene el acreedor o la víctima para exigir del deudor o causante del daño una cantidad de dinero equivalente a la utilidad o beneficio que a aquél le hubiese reportado el cumplimiento efectivo, íntegro y oportuno de la obligación o la reparación del mal causado.

La responsabilidad civil, a diferencia de lo que sucede con las perspectivas del derecho penal y administrativo, no persigue la sanción del causante sino la reparación de la víctima[56]. En el Derecho Civil, el daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil.

Cabe recordar que la responsabilidad civil es la consecuencia jurídica en virtud de la cual, quien se ha comportado de forma ilícita debe indemnizar los daños producidos, lo cual implica que la responsabilidad puede tener múltiples fuentes como la ley, el contrato o el daño[57].

---

56 Velarde Saffer, Luis Miguel (2008) "Análisis de los regímenes de responsabilidad civil contractual y extracontractual, sus respectivas funciones y los supuestos limítrofes" en Ius et Veritas 36, p. 276.

57 Sarmiento Cristancho, Daniel; Medina Velandía, Syndy y Plazas Estepa, Rodrigo (2017) "Sobre la responsabilidad y su relación con el daño y los perjuicios" artículo resultado del proyecto de

En el ámbito de la responsabilidad civil, el daño requiere que sea cierto, es decir, que haya ausencia de causas de justificación (civiles), no en su comisión sino en su producción respecto del titular del patrimonio contemplado y, finalmente, sea posible imputar el mismo a tercera persona. Según se ha visto, la condición necesaria para que se desencadene la reparación es que el daño sea antijurídico, calificación que se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo[58].

Se considera que cuando el daño es cierto en cuanto a su existencia, pero incierto en cuanto a su monto, es indemnizable[59], es decir que la certidumbre del daño está en relación con su realización más no en su cuantía.

Al referirnos a pretensiones de indemnizaciones de derecho de autor, derechos conexos, derechos de marcas y derechos de patente, se tiene en cuenta los daños, especialmente en aquellos casos donde se reporta una pérdida económica al afectado, y que la doctrina denomina daño emergente y lucro cesante, siendo necesario, para que la indemnización civil prospere, la presentación de los medios probatorios necesarios que acrediten su existencia.

Debe tenerse presente que, en materia de derechos de autor y derechos conexos, derechos de marcas y derechos de patente la gran parte de los delitos y las infracciones ocurren en un mercado informal[60], el cual se caracteriza, entre otros, por la escasez de información, por lo que resulta difícil para el titular que fue perjudicado lograr el resultado deseado al entablar acciones indemnizatorias al no contar con los medios probatorios que respalden su pretensión indemnizatoria, ello sin contar el costo que se asume para la obtención de las pruebas.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que al tratarse de bienes inmateriales pueden existir diversas variables económicas y coyunturales que incidan en la determinación de los efectos resultando dificultoso probar la cuantía de la indemnización correspondiente. A lo anterior, debe agregarse el tiempo que puede tomar el proceso judicial hasta que concluya definitivamente, con los costos procesales que ello conlleva.

Actualmente, el artículo 1331[61] del Código Civil contempla que sea la parte demandante la que debe acreditar los daños y perjuicios ocasionados, así como la

---

investigación Proceso de Armonización del Derecho Privado en América Latina, del Grupo Derecho Económico y Estado, Corporación Universitaria Republicana, Colombia. p. 104.

58 García de Enterría, Eduardo & Fernández, Tomás (1993). Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Editorial Civitas; p 63.

59 Alessandri Rodríguez, Arturo (2010): De la Responsabilidad Extracontractual en el Derecho Civil, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 214

60 Aguirre, Julio; Bonifaz, José Luis; Urrunaga, Roberto y Taquiri, Francisco (2021). Contribución Económica de las Industrias Creativas en Base a los Derechos de Autor en el Perú. Universidad del Pacífico, p. 126.

61 Código Civil
"(...)
Artículo 1331.- Prueba de daños y perjuicios
La prueba de los daños y perjuicios y de su cuantía también corresponde al perjudicado por la inejecución de la obligación, o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.
(...)"

estimación de su cuantía; sin embargo, cuando la parte demandante no pueda acreditar el monto preciso del daño ocasionado, el Juez deberá fijarlo con una valoración equitativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 1332[62] del Código Civil.

Así las cosas, se aprecia que, si bien en la actualidad existe una regulación en materia de daños y perjuicios ante la afectación de derechos de propiedad intelectual, no existe un sistema de indemnizaciones preestablecidas, de modo que la parte demandante siempre deberá probar la cuantía de los daños y perjuicios causados por el delito o la infracción. Todo lo expuesto termina siendo un desincentivo a los titulares de estos derechos a emplear la acción indemnizatoria para obtener un resarcimiento por los daños sufridos, más aún cuando el monto a demandar no es elevado. Ello determina que sean los propios titulares afectados quienes los asuman, lo que finalmente afecta su competitividad en el mercado.

Asimismo, cabe indicar que, en el Informe Especial 301 - 2025 del Departamento de Comercio de los Estados Unidos - USTR, se mantiene al Perú en Lista de Vigilancia (Watch List) al no haber incorporado plenamente sus obligaciones del APC en materia de propiedad intelectual, en particular, por no haber establecido indemnizaciones preestablecidas por infracciones de derechos de autor y marcas registradas.

- **Objetivo de la regulación.**

El proyecto de decreto legislativo que se propone, pretende generar una alternativa que posibilite un procedimiento más simple, que pueda ser una opción en aquellos casos en los cuales ya se cuentan con pronunciamientos previos sobre infracciones de derechos de propiedad intelectual o propiedad industrial, ya sea en procesos penales (delitos contra la propiedad intelectual) o en procedimientos administrativos sancionadores.

Asimismo, busca implementar el numeral 8 del artículo 16.11, contenido en el Capítulo Dieciséis de Propiedad Intelectual del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos, que se encuentra pendiente de regular e implementar en la legislación nacional.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Establecer un decreto legislativo que regula el sistema de indemnizaciones preestablecidas por delitos o infracciones a los derechos de autor, derechos conexos, derechos de marcas y derechos de patente como una vía alternativa disponible a elección del titular de estos derechos, para que la autoridad judicial pueda determinar el monto indemnizatorio en el caso de delitos o infracciones. De este modo, se establece que el titular del derecho puede solicitar que la parte demandada pague una indemnización de acuerdo con lo establecido por el Código Civil o, alternativamente, que pague una indemnización preestablecida.

62 Código Civil
"(...)
Artículo 1332.- Valoración del resarcimiento
Si el resarcimiento del daño no pudiera ser probado en su monto preciso, deberá ser fijarlo el juez con valoración equitativa
(...)"

Asimismo, se dispone que, si la parte demandante opta por el sistema de indemnizaciones preestablecidas, el proceso se sujetará a lo siguiente:

- Es requisito especial de admisibilidad de la demanda la sentencia judicial consentida o ejecutoriada o la resolución administrativa firme que declara la comisión por la parte demandada de un delito o infracción contra derechos de autor, derechos conexos, derechos de marcas o derechos de patente. Dichos documentos generan una presunción legal absoluta del daño causado al titular del derecho.
- La parte demandante no tiene que probar la cuantía de los daños y perjuicios causados por el delito o la infracción.
- La autoridad judicial determina la cuantía de los daños y perjuicios causados por el delito o la infracción sobre la base de los umbrales y criterios definidos por el presente Decreto Legislativo.

Asimismo, el decreto legislativo establece umbrales y criterios para que la autoridad judicial pueda definir el monto de las indemnizaciones preestablecidas.

Adicionalmente, se establece que la indemnización preestablecida se tramita como proceso sumarísimo cuando constituye la pretensión principal.

Finalmente, se modifica el artículo 195 del Decreto Legislativo N.° 822, "Ley sobre el Derecho de Autor" y el artículo 129 del Decreto Legislativo N.° 1075, "Decreto Legislativo que aprueba Disposiciones Complementarias a la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina que establece el Régimen Común sobre Propiedad Industrial", en concordancia con las medidas previamente señaladas.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

Se requiere una norma con rango de ley porque se va a modificar el artículo 195 del Decreto Legislativo N.° 822, Ley sobre el Derecho de Autor y el artículo 129 del Decreto Legislativo N.° 1075, Decreto Legislativo que aprueba Disposiciones Complementarias a la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina que establece el Régimen Común sobre Propiedad Industrial, estableciendo en ambas normas la posibilidad de que el afectado pueda optar por este mecanismo alternativo de indemnizaciones preestablecidas; disponiendo que tanto la acción de indemnización de daños y perjuicios regulada en el Código Civil y la acción de indemnización preestablecida prescriben a los dos (2) años de concluido el proceso en el que se determine la comisión de la infracción.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

5. Modificar la Ley N.° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, a fin de: i) ampliar el ámbito de aplicación de la modalidad de servicios por impuestos en las materias de gestión del riesgo de desastres e infraestructura de defensa civil estratégica ante fenómenos climáticos adversos; ii) ampliar el ámbito de aplicación del mecanismo, considerando las actividades de construcción de viviendas rurales destinadas a la atención de la población damnificadas por desastres de origen natural declaradas en emergencia por el Gobierno Nacional; iii) establecer un procedimiento simplificado para la ejecución de Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR de Emergencia) y; iv) regular la participación concertada de las entidades del Gobierno Nacional en el desarrollo de intervenciones de competencia de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades Públicas.

Sobre la incorporación de Servicios por impuestos para gestión de riesgos de desastres e infraestructura de defensa civil estratégica ante fenómenos climáticos adversos

La Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno "El Niño" (ENFEN), mediante Comunicado Oficial N.° 13-2026[63], mantiene el estado de "Alerta de El Niño Costero" y estimó la continuidad del evento hasta abril de 2027, con magnitud probable fuerte y sin descartar magnitud extraordinaria hacia finales del presente año. En atención a dicho escenario, mediante Decreto Supremo N.° 097-2026-PCM[64] Se declaró el Estado de Emergencia en setecientos noventa y seis (796) distritos del país por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales asociadas al FEN 2026-2027 y otros eventos hidrometeorológicos extremos. Este contexto exige fortalecer, de manera anticipada, los mecanismos de financiamiento y ejecución de los servicios asociados a la gestión de riesgos de desastres y la infraestructura de defensa civil estratégica.

Dichas intervenciones no corresponden a un único sector, de una revisión de las competencias se tiene que la Presidencia del Consejo de Ministros ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) conforme a la Ley N.° 29664, mientras que la competencia funcional sobre la infraestructura y los servicios comprometidos se distribuye entre el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego[65], en materia de recursos hídricos e infraestructura hidráulica a través de la Autoridad Nacional del Agua; el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en materia de drenaje pluvial conforme al Decreto Legislativo N.° 1356[66] y de

63 https://www.gob.pe/institucion/senamhi/informes-publicaciones/8404897-comunicado-oficial-enfen-n-13-2026

64 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 1 de Julio de 2026.

65 La Ley N.° 31075 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego establece en su artículo 5 lo siguiente:
"Artículo 5. Ámbito de competencia del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego ejerce competencia en las siguientes materias:
(...)
f. Recursos hídricos.
g. Riego, infraestructura de riego y utilización de agua para uso agrario."
h. Infraestructura agraria."

66 Publicado el 21 de julio de 2018.

saneamiento conforme al Decreto Legislativo N.° 1280[67]; y los demás sectores respecto de la infraestructura de su ámbito.

Frente a lo señalado, la Ley N.° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado permite que las entidades públicas de Gobierno Nacional, Regional, Local y Universidades Públicas desarrollen, mediante el mecanismo de Obras por Impuestos, proyectos de inversión, IOARR, IOARR de emergencia, conforme a sus competencias y al grupo funcional del cual es responsable, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI); así como y actividades de operación y mantenimiento de las Unidades Productoras relacionadas con la ejecución de inversiones; lo cual puede incluir intervenciones relacionadas con la prevención de riesgos de desastres.

Asimismo, mediante la Ley N.° 32460, Ley que modificó la Ley N.° 29230, se autorizó a las entidades públicas de Gobierno Nacional, del Gobierno Local, del Gobierno Regional y a las Universidades Públicas para ejecutar servicios en materia de salud, saneamiento y educación en zonas rurales o de frontera o de emergencia, con lo cual las zonas declaradas de emergencia pueden beneficiarse de esta autorización. En esa línea, el artículo 27 del Reglamento de la Ley N.° 29230, establece que los sectores encargados de las materias habilitadas para servicios por impuestos, aprueban la lista de servicios y su contenido mínimo a ser evaluada por las Entidades Públicas para priorizar su ejecución mediante OxI. En este sentido, las actividades aprobadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial N.° 231-2026-VIVIENDA[68] contiene servicios que no comprenden por completo la gestión del riesgo de desastres o la infraestructura de defensa civil estratégica; asimismo los aprobados por el Sector Educación y Salud, mediante Resolución Ministerial N.° 250-2026-MINEDU[69], Resolución Ministerial N.° 442-2026/MINSA[70] no se refieren a este contexto.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

---

67 Publicado el 29 de diciembre de 2016.

68 Lista los siguientes servicios: 1. Servicio de diagnóstico integral sistematizado del sistema de agua potable y saneamiento en zonas rurales o de frontera; 2. Servicio de abastecimiento temporal de agua potable.

69 Lista los siguientes servicios: 1. Servicio de demolición parcial de edificaciones en alto riesgo de colapso y adquisición, transporte e instalación de sistemas provisionales para la mitigación de riesgo de colapso; 2. Servicio de mejora en la calidad del servicio de energía eléctrica; y 3. Servicio de acondicionamiento de confort térmico para zonas de friajes y/o heladas.

70 Lista los siguientes servicios: 1. FT SxI-2026-001-SA. Atención integral del niño, adolescente y gestante para la prevención y control de la anemia y la malnutrición; 2. FT SxI-2026-002-SA. Atención en Salud y Nutrición para la Prevención y Control de Anemia y Malnutrición; 3. FT SxI-2026-003-SA. Atención nutricional en el niño, adolescente y gestante para la prevención y control de la anemia y la malnutrición; 4. FT SxI-2026-004-SA. Servicio de traslado y alojamiento oportuno de pacientes oncológicos afiliados a la Unidad Ejecutora SIS para atención externa en establecimientos de mayor capacidad resolutiva; 5. FT SxI-2026-005-SA. Nebulización espacial en viviendas en situaciones de brotes o epidemias por arbovirosis; 6. FT SxI-2026-006-SA. Implementación de unidades de observación para pacientes febriles (UF) en Establecimientos de Salud I-2 a I-4, II-1 y II-2; 7. FT SxI-2026-007-SA. Acondicionamiento de una Unidad de Vigilancia Clínica (UVICLIN) en Establecimientos de Salud I-4, II-1, II-2 y III-1; 8. FT SxI-2026-008-SA. Atención de pacientes con Síndrome Febril en las Unidades de observación para pacientes febriles (UF) en Establecimientos de Salud I-2 a I-4, II-1 y II-2; 9. FT SxI-2026-009-SA. Atención de Pacientes con Dengue en Unidades de Vigilancia Clínica (UVICLIN) en Establecimientos de Salud I-4, II-1, II-2 y III-1; 10. FT SxI-2026-010-SA. Servicio de Laboratorio para determinar la causa de los síndromes febriles; 11. FT SxI-2026-011-SA. Servicio de mamografía móvil para la detección temprana del cáncer de mama; 12. FT SxI-2026-012-SA. Servicio de traslado asistido a gestantes y neonatos en riesgo de zonas rurales, de frontera y dispersas priorizadas; 13. FT SxI-2026-013-SA. Atención integral itinerante para la reducción de la morbimortalidad materno-infantil en zonas rurales y de frontera, con pertinencia cultural; y, 14. FT SxI-

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Como puede verse, la habilitación se realiza sobre una enumeración cerrada de materias; en consecuencia, los servicios vinculados a la prevención, reducción del riesgo, preparación, respuesta y rehabilitación de la infraestructura destinada a la atención de emergencias por el Fenómeno El Niño y otros eventos hidrometeorológicos extremos se encuentran excluidos del mecanismo, por lo cual es necesario ampliar la habilitación a las materias a las de gestión de riesgo de desastres e infraestructura de defensa civil estratégica. La ampliación del mecanismo de obras por impuestos a los servicios de gestión del riesgo de desastres se suma al régimen de contrataciones del Estado para emergencias existente, incorporando capacidad de ejecución privada de estos servicios en las etapas en donde se concentre la brecha.

En ese sentido, resulta necesario que se modifique la Ley N.° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado y normas conexas, a fin de amplie el ámbito de aplicación de la modalidad de servicios por impuestos en las materias de gestión del riesgo de desastres e infraestructura de defensa civil estratégica, incluyendo los servicios de prevención, reducción del riesgo, preparación, respuesta y rehabilitación asociados a la infraestructura destinada a la atención de emergencias ante fenómenos climáticos adversos y otros eventos hidrometeorológicos extremos y se establezca condiciones para la aprobación de los listados de servicios por los sectores responsables funcionalmente y los mecanismos de articulación entre las entidades de los tres niveles de gobierno.

La propuesta no modifica la distribución de competencias de los sectores funcionalmente involucrados, sino que incorpora una modalidad de ejecución de servicios que cada entidad aplica dentro del ámbito que le es propio, correspondiendo a cada sector aprobar, mediante acto resolutivo, el listado de servicios de su competencia.

Sobre ampliar el ámbito de aplicación del mecanismo, considerando las actividades de construcción de viviendas rurales destinadas a la atención de la población damnificadas por desastres de origen natural declaradas en emergencia por el Gobierno Nacional

Es necesaria la medida a fin de permitir que en el marco del mecanismos de Obras por Impuestos se amplíe el ámbito de aplicación de la modalidad de servicios por impuestos en las materias de gestión del riesgo de desastres e infraestructura de defensa civil estratégica, incluyendo los servicios de prevención, reducción del riesgo, preparación, respuesta y rehabilitación asociados a la infraestructura destinada a la atención de emergencias ante fenómenos climáticos adversos y otros eventos hidrometeorológicos extremos y se establezca condiciones para la aprobación de los listados de servicios por los sectores responsables funcionalmente y los mecanismos de articulación entre las entidades de los tres niveles de gobierno.

Adicionalmente, se ampliará la aplicación del mecanismo para no solo considerar las actividades de construcción de viviendas rurales ubicadas en zonas de friaje y/o heladas, sino también de viviendas rurales destinadas a la atención de la población damnificada por desastres de origen natural declaradas en emergencia por el Gobierno Nacional. Estas medidas permitirán contar con herramientas que permitan al Estado

---

2026-014-SA. Atención integral con salud digital y pertinencia cultural en favor de personas residentes en zonas de frontera.

C. BORDA G.

E. VEGA R.

J. RUIZ A.

E. REBAZA I.

peruano atender las necesidades de las poblaciones con mayor exposición de las consecuencias de los próximos Fenómenos de Niño y Niño Global.

Así también, la medida permitirá contar con plazos para la fase de Actos Previos que permitan efectuar una respuesta rápida en contexto de emergencia y simplifique los procedimientos aplicables, que actualmente se encuentran previstos para las actividades de operación y mantenimiento y que pueden ser aplicados para las IOARR de Emergencia.

La medida permitirá establecer la habilitación y las condiciones para que las entidades del Gobierno Nacional puedan suscribir convenios para conducir las fases del mecanismo respecto de Intervenciones de competencia de Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades Públicas, reservando a estas las funciones que les son propias, esto es, la priorización de la Intervención, la solicitud de emisión del CIPRL y la autorización de la deducción correspondiente, y precisando las reglas de financiamiento, límites y responsabilidades que corresponda.

Procedimiento simplificado para la fase de proceso de Selección de las IOARR de Emergencia

En relación con la ejecución de IOARR de Emergencia mediante el mecanismo de Obras por Impuestos, al 30 de junio de 2026, las entidades públicas han adjudicado un total de 310 IOARR mediante el mecanismo de Obras por Impuestos con un monto de inversión de S/1,827 millones de soles. Asimismo, del análisis de un muestreo de 19 IOARR adjudicadas, se puede apreciar que el tiempo promedio que transcurre desde la priorización de la inversión hasta la convocatoria del proceso de selección es de aproximadamente cinco (5) meses, plazo incompatible con la atención rápida que requieren las inversiones de emergencia sobre la infraestructura afectada por fenómenos climáticos adversos y otros eventos hidrometeorológicos extremos.

Este tiempo responde tanto a los periodos de acción internos de la Entidad Pública como a la aplicación de los procedimientos ordinarios previstos en la normativa de Obras por Impuestos para las IOARR e IOARR de emergencia; en ese sentido, es necesario que las IOARR de emergencia cuenten con plazos para la fase de Actos Previos que permitan efectuar una respuesta rápida en contexto de emergencia y simplifique los procedimientos aplicables, que actualmente se encuentran previstos para las actividades de operación y mantenimiento y que pueden ser aplicados para las IOARR de Emergencia. Asimismo, la medida propuesta para la fase proceso de selección, que actualmente cuenta con plazos normativos de 31 días hábiles, puede simplificarse a 14 días hábiles, aplicando para las IOARR de Emergencia el procedimiento de contratación directa para la selección de la Empresa Privada como para la Entidad Privada Supervisora, el cual se encuentra contemplado en el Reglamento de la Ley N.° 29230, aprobado mediante el Decreto Supremo N.° 038-2026-EF, en lo que resulte aplicable, siendo únicamente necesario contar con las Especificaciones Técnicas y Económicas aprobadas por el titular de la entidad pública.

Participación de entidades de Gobierno Nacional en intervenciones de los Gobiernos Regionales, Locales y Universidades Públicas

Un número relevante de Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades Públicas cuenta con recursos determinados suficientes, pero no logra traducirlos en infraestructura mediante OxI, por limitaciones de capacidad técnica y de gestión en la conducción de los actos previos, el proceso de selección y la ejecución. El resultado

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

es la coexistencia de Topes Máximos de Capacidad Anual en OxI sin aprovecharse y brechas de servicios no cerradas. Entre 2021 y 2025, los Gobiernos Regionales comprometieron, de manera acumulada, menos del 6% del Tope Máximo de Capacidad Anual asignado; en 2025, sobre S/ 32,589 millones asignados, se comprometieron solo S/ 971 millones (3% del total) y 15 de los 26 no suscribieron un solo convenio con cargo a dicha capacidad.

Al respecto el marco normativo, mediante el artículo 2-B de la Ley N.° 29230 habilita a las entidades del Gobierno Nacional a participar en el mecanismo y la Décimo Séptima Disposición Complementaria y Final admite la ejecución conjunta entre entidades de distinto nivel de gobierno. Sin embargo, resulta necesario que una entidad del Gobierno Nacional asuma la conducción de determinados hitos de las fases del mecanismo respecto de una Intervención de competencia regional, local o universidad pública, financiada íntegramente con los recursos de estas últimas.

La delegación permitiría que el Decreto Legislativo habilite a las entidades del Gobierno Nacional a suscribir convenios para conducir las fases del mecanismo respecto de Intervenciones de competencia de Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades Públicas, reservando a estas las funciones que les son propias, esto es, la priorización de la Intervención, la solicitud de emisión del CIPRL y la autorización de la deducción correspondiente, y precisando las reglas de financiamiento, límites y responsabilidades que corresponda.

Es importante precisar que la medida opera por convenio, la titularidad de la competencia y la decisión de inversión permanecen en la entidad competente, y la ejecución física continúa a cargo de la Empresa Privada. Se enmarca en los principios de cooperación y complementariedad entre niveles de gobierno de la Ley de Bases de la Descentralización y en las reglas de colaboración interadministrativa del ordenamiento general.

- **Sustento del financiamiento**

La medida no genera transferencia de recursos entre pliegos ni afecta los límites de capacidad anual del Gobierno Nacional, que permanecen inalterados; la capacidad de endeudamiento comprometida es la de la entidad titular de la intervención. Sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

La conducción de fases por una entidad distinta de la titular del proyecto no es ajena al mecanismo OXI, por ejemplo, la asistencia técnica en el proceso de selección; al igual que los convenios previstos en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones para la formulación y ejecución de inversiones de competencia regional o local. En ese sentido, la medida complementa además los literales i) y ii), en tanto la ampliación a gestión del riesgo de desastres y el procedimiento simplificado para IOARR de emergencia exigen capacidad de respuesta cuando esta es limitada.estratégica constituye la condición material de dicha continuidad productiva

C. BORDA G.

E. VEGA R.

J. RUIZ A.

E. REBAZA I.

g. EN MATERIA DE REFORMA ESTRUCTURAL, ORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DEL SERVICIO CIVIL

1. Legislar en materia de reforma estructural del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo, con la finalidad de mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno y sus mecanismos de articulación y coordinación con las demás entidades del Estado.

- **Diagnóstico del problema**

La eficiencia de los servicios públicos que brinda el Estado puede verse afectada, en determinados ámbitos, por una estructura organizacional que presenta duplicidades o superposición de funciones, una distribución de competencias que puede ser optimizada y una fragmentación de funciones y tareas que dificulta una gestión pública adecuadamente articulada.

Esta situación contrasta con el principio de organización previsto en el artículo V del Título Preliminar de la Ley N.° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, conforme al cual las entidades se organizan sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones.

Si bien este principio establece un criterio orientador para el diseño institucional, la evolución de su organización evidencia la persistencia de situaciones que no responden plenamente a dicho criterio. En los últimos años, se han creado y modificado entidades, órganos y unidades orgánicas, así como se han asignado, redistribuido y reorganizado competencias y funciones. Estos procesos, desarrollados en distintos momentos y para atender necesidades específicas de la gestión pública, no siempre han estado acompañados de una revisión integral de la organización del Poder Ejecutivo y de las competencias existentes, lo que puede haber generado, en determinados ámbitos, duplicidades y una distribución fragmentada de competencias que requiere ser optimizada.

Como resultado, el Estado cuenta con funciones que se desarrollan de manera fragmentada y estructuras institucionales que requieren ser revisadas para asegurar una asignación más eficiente de responsabilidades. Esta situación también se presenta respecto de funciones de naturaleza común o transversal que, por sus características, podrían ser desarrolladas de manera centralizada, conjunta o especializada.

Su distribución entre distintas entidades puede generar mayores costos de coordinación y limitar el aprovechamiento de economías de escala y de las capacidades especializadas con las que cuenta el Estado. Asimismo, puede reducir la eficiencia en el uso de los recursos públicos y limitar la capacidad de las entidades para concentrar sus esfuerzos en el cumplimiento de sus funciones sustantivas y en la generación de resultados orientados a la ciudadanía.

- **Objetivo de la regulación**

La regulación propuesta tiene por objeto optimizar la estructura organizacional del Poder Ejecutivo y la distribución de competencias y funciones entre sus entidades, a fin de fortalecer la eficiencia de la gestión pública y mejorar la capacidad del Estado para brindar servicios a la ciudadanía.

Para ello, los decretos legislativos que se emitan en el marco de la presente delegación estarán orientados a revisar y adecuar la organización de las entidades del Poder

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BONDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Ejecutivo, procurando eliminar o reducir duplicidades y superposiciones de funciones, ordenar y optimizar la asignación de competencias y funciones, y determinar, cuando corresponda, aquellas funciones o tareas que puedan ser centralizadas o desarrolladas de manera conjunta por las entidades, aprovechando las capacidades especializadas y economías de escala existentes.

Estas medidas permitirán mejorar la articulación institucional, optimizar el uso de los recursos públicos y fortalecer la capacidad de las entidades para concentrar sus esfuerzos en el cumplimiento de sus funciones sustantivas y en la generación de resultados orientados a la ciudadanía, contribuyendo a una prestación más eficiente y oportuna de los servicios públicos y a una mejor atención de las necesidades de la población y protección de sus derechos.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

En ese marco, el Poder Ejecutivo aprobará las disposiciones con rango de ley necesarias para optimizar la gestión del Estado mediante la adecuación de su estructura organizacional y de la distribución de competencias y funciones de las entidades que conforman el Poder Ejecutivo, sobre la base del diagnóstico y sustento técnico correspondiente.

Para tal efecto, se modificarán las leyes de creación, organización y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo, así como las demás normas con rango de ley que regulen sus competencias y funciones, cuando ello resulte necesario para eliminar o reducir duplicidades y superposiciones, optimizar la asignación de competencias, unificar funciones o disponer su ejercicio de manera centralizada o conjunta, según corresponda. Asimismo, se adoptarán las medidas normativas necesarias para simplificar la estructura organizacional del Estado y mejorar la eficiencia en el uso de sus recursos y capacidades.

Las medidas específicas se determinarán a partir de la evaluación técnica de la estructura y funcionamiento de las entidades involucradas, considerando la naturaleza de sus competencias, la existencia de funciones concurrentes o fragmentadas y las oportunidades de mejora identificadas. El ejercicio de esta facultad no comprende la modificación de la Ley N.° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y se sujetará a los límites establecidos por la Constitución Política del Perú.

A modo de ejemplo, se incluye la modificación del Decreto Legislativo N.° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, norma que regula la naturaleza, estructura orgánica, organización, competencias, funciones y atribuciones de la Policía Nacional del Perú; con la finalidad de modificar las disposiciones que determina la conformación del Alto Mando de la Policía Nacional del Perú, en lo relacionado con el ejercicio del cargo del Comandante General y las causales de cese.

Asimismo, otro título de ejemplo, se podría modernizar el marco de organización, funciones y gobernanza del sector Educación, a efecto de fortalecer la institucionalidad del sector para conducir de manera eficiente, articulada y sostenible el cierre de la brecha existente, así como los mecanismos de coordinación con las demás entidades del Estado competentes en la materia. En ese marco, se propone modificar la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, con el fin de actualizar su competencia y estructura orgánica básica, incorporando expresamente la gestión de la infraestructura educativa como una función sustantiva; también se busca crear un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Educación que integrará al Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) y a otros

proyectos vigentes como el PEIP-EB. Finalmente, se plantea la creación de un sistema funcional de infraestructura educativa de alcance nacional que incluirá un sistema único de información, una metodología común para la gestión de proyectos y mecanismos de coordinación intersectorial con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Presidencia del Consejo de Ministros y la Autoridad Nacional de Infraestructura.

Por otro lado, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha identificado la necesidad de implementar medidas de reforma estructural y organizacional del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo en materia de transformación digital.

En esa línea, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en el Estado, y en atención a las recomendaciones del Comité de Política Digital de la OCDE, se requiere emprender reformas que consideren al gobierno y la transformación digital como un eje principal.

De este modo, mediante el uso estratégico de la tecnología y los datos, se busca generar un impacto positivo en el cumplimiento de los objetivos nacionales, así como en la accesibilidad, competitividad y productividad del país, asegurando el cumplimiento de la Política Nacional de Transformación Digital.

Dichas reformas incluyen disponer del marco legal para realizar las mejoras estructurales, organizacionales y legislativas a nivel del Estado. En materia de gobierno y transformación digital, entre los ámbitos de especial atención en los que se realizarán las adecuaciones se encuentra la creación de la entidad que ejercerá el rol de Autoridad Nacional de Transformación Digital que coadyuvará a las siguientes mejoras: (a) la reforma de la estructura y gobernanza de la transformación digital, seguridad digital, protección de datos personales y confianza digital del país, (b) la mejora del gobierno y gestión de los proyectos de infraestructura pública digital, (c) el fortalecimiento de la interoperabilidad público y privado, (d) el diseño de servicios públicos digitales inclusivos y accesibles, (e) el fortalecimiento de la gobernanza de datos y tecnologías emergentes, incluida la inteligencia artificial (f) la consolidación de la gestión de los documentos electrónicos interoperables, seguros y verificables, y (g) el desarrollo de la identidad digital público y privada.

El ejemplo expuesto evidencia la necesidad de adecuar el marco normativo y la estructura institucional del Poder Ejecutivo cuando el diagnóstico técnico identifique oportunidades de mejora que requieran modificaciones con rango de ley. En ese sentido, las reformas que se aprueben en el marco de la delegación deberán responder a las necesidades específicas de cada ámbito de intervención y encontrarse sustentadas en criterios técnicos que permitan determinar las modificaciones organizacionales y normativas necesarias.

De esta manera, la delegación permitirá al Poder Ejecutivo implementar reformas estructurales orientadas a optimizar su organización, mejorar la asignación y ejercicio de competencias y funciones, fortalecer la articulación institucional y asegurar un uso más eficiente de los recursos públicos, contribuyendo a una gestión estatal más eficaz y a una mejor prestación de los servicios a la ciudadanía. Estas reformas se efectuarán dentro de los límites establecidos por la Constitución Política del Perú y sin modificar la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

La organización y estructura de las entidades del Poder Ejecutivo constituyen materias que, en diversos casos, se encuentran reguladas mediante normas con rango de ley. En consecuencia, la implementación de los mecanismos de reforma de la estructura del Estado previstos en el ordenamiento jurídico requiere la aprobación o modificación de disposiciones legales, lo que hace necesaria la correspondiente habilitación legislativa conforme al artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, la delegación de facultades constituye el mecanismo constitucional idóneo para autorizar al Poder Ejecutivo a expedir los decretos legislativos que resulten necesarios para implementar las reformas organizacionales que correspondan, garantizando que dichas medidas se adopten dentro del marco constitucional, con sustento técnico y respetando los principios que rigen la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Asimismo, la habilitación legislativa no sustituye el cumplimiento de las disposiciones sustantivas y procedimentales previstas en la normativa de organización del Estado para la implementación de cada medida concreta. Una vez identificada la medida de reforma, el sector competente deberá elaborar el respectivo expediente técnico-legal, conforme al mecanismo que corresponda, para su posterior evaluación en el marco de las competencias de la Secretaría de Gestión Pública.

Por tanto, la necesidad de una norma con rango de ley se circunscribe a permitir la aprobación o modificación de las disposiciones legales que resulten necesarias para implementar las reformas estructurales y organizacionales identificadas y sustentadas técnicamente, dentro de los límites establecidos por la Constitución Política del Perú y sin modificar la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

C. BORDA G.

2. Fortalecer el sistema administrativo de gestión de recursos humanos y su rectoría para:

i. Promover y reconocer la meritocracia en el acceso, los ascensos, las capacitaciones, reestructuraciones y demás acciones de personal en favor de los mejores servidores públicos;

ii. Regular los requisitos de idoneidad para el acceso y ejercicio de la función pública, especialmente de funcionarios, directivos y personal de confianza.

iii. Establecer incentivos económicos de carácter voluntario, equivalente en su cálculo a la protección reconocida en el régimen laboral de la actividad privada del Decreto Legislativo N.° 728, Dictan Ley de Fomento del Empleo, dirigido a los servidores que opten libremente por su salida, según la propuesta que se realice. La presente delegación no comprende, en ningún caso, la facultad de disponer el despido o destitución de los trabajadores que gozan de estabilidad laboral, cuya situación jurídica permanece resguardada.

E. VEGA R.

J. RUIZ A.

- **Diagnóstico del problema**

La necesidad de legislar en materia de servicio civil responde a las debilidades estructurales que presenta actualmente la gestión de los recursos humanos en el Estado peruano, las cuales limitan la capacidad institucional para brindar servicios públicos de calidad y garantizar una adecuada ejecución de las políticas públicas a nivel nacional. Según los Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023, los servidores públicos cumplen un rol fundamental en la formulación de especificaciones técnicas,

E. REBAZA I.

la gestión de proyectos y la prestación de servicios públicos, por lo que la experiencia acumulada y la continuidad del personal constituyen factores esenciales para el desempeño estatal. En ese sentido, la OCDE advierte expresamente que: **"La ausencia de algunos o de todos estos elementos en Perú es uno de los principales motivos de los retrasos, los sobrecostos y el abandono de las obras públicas, así como de la insuficiente prestación de servicios públicos."**

Esta situación se encuentra estrechamente vinculada a la fragmentación del empleo público y a la alta dependencia del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), que ha generado elevados niveles de rotación, limitada acumulación de conocimiento institucional y escasos incentivos para el desarrollo de una carrera pública basada en el mérito. Conforme señala la OCDE, esta realidad dificulta la construcción de una función pública profesional y especializada, al tiempo que incrementa la dependencia de relaciones personales o políticas para la gestión de las entidades públicas, afectando la transparencia, la continuidad de las políticas públicas y la rendición de cuentas.

A ello se suma el limitado avance de la reforma del Servicio Civil iniciada en el año 2013. De acuerdo con la OCDE, la implementación del nuevo régimen ha sido insuficiente, puesto que **"menos del 0,1% de la población objetivo ha transitado al nuevo régimen, y sólo un número muy reducido de instituciones ha completado el proceso para contratar bajo este régimen"**, razón por la cual concluye que **"Es necesario dotar de nuevo impulso a la implementación de la reforma del servicio civil, con el apoyo político del más alto nivel y el respaldo de todo el aparato gubernamental."** Esta situación evidencia la necesidad de adoptar medidas normativas que permitan afianzar el sistema administrativo de gestión de recursos humanos, la implementación de los procesos que la componen, así como la transición progresiva hacia un régimen meritocrático, consolidando mecanismos que favorezcan la profesionalización y permanencia de los servidores más calificados.

Frente a este escenario, resulta necesario fortalecer la rectoría del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos para conducir de manera más efectiva la gestión del servicio civil en todas las entidades públicas, reduciendo la fragmentación institucional y promoviendo estándares comunes para la gestión de los recursos humanos.

Asimismo, persisten dificultades para atraer e incorporar talento especializado, especialmente en los niveles de funcionarios, directivos y personal de confianza, debido a que determinados requisitos de acceso pueden limitar el universo de profesionales con competencias y experiencia relevantes para el ejercicio de la función pública. En ese sentido, resulta necesario revisar y adecuar los requisitos de idoneidad y fortalecer los mecanismos de evaluación de competencias, incorporando criterios que permitan reconocer trayectorias y experiencias equivalentes, sin afectar la exigencia de capacidades necesarias para el desempeño del cargo. Ello permitirá ampliar la capacidad del Estado para atraer, desarrollar y retener cuadros técnicos y directivos capaces de garantizar una gestión pública eficiente y orientada a resultados. De otro lado, la coexistencia de diversos regímenes laborales y la falta de incentivos adecuados para la reorganización ordenada de la fuerza laboral dificultan la implementación efectiva de la reforma del servicio civil y la optimización del gasto público. En este contexto, la propia OCDE recomienda la adopción de incentivos para promover la transición hacia el nuevo régimen, señalando la conveniencia de incorporar **"primas no recurrentes a los funcionarios por realizar la transición; la vinculación de la conversión a la progresión profesional"**, así como mecanismos

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

complementarios de atracción y retención del talento. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de contar con herramientas normativas que permitan fortalecer la meritocracia, mejorar la gestión estratégica de los recursos humanos y consolidar la capacidad institucional del Estado.

Finalmente, el diagnóstico del servicio civil peruano (Características del Servicio Civil Peruano – 2025) evidencia la necesidad de adoptar medidas que permitan gestionar de manera más eficiente el tamaño y la composición de la fuerza laboral del Estado. Entre 2017 y 2025, el servicio civil registró un incremento del **20,2%**, lo que implicó la incorporación de **más de 272 mil personas**, alcanzando **1 millón 618,940 mil servidores públicos en 2025**. En este contexto, la implementación de incentivos económicos para la renuncia voluntaria podría constituir un mecanismo excepcional de gestión de recursos humanos que facilite ajustes graduales en la dotación de personal de entidades en el marco de la modernización del Estado. Debido a su carácter voluntario, esta medida no compromete los principios de mérito que rigen el acceso y permanencia en el servicio civil ni interfiere con el desarrollo de la carrera administrativa. Asimismo, permite gestionar de manera ordenada excedentes de personal o desajustes entre la estructura organizacional y las necesidades institucionales. Su aplicación, acompañada de criterios de focalización y sostenibilidad fiscal, puede generar eficiencias en el gasto de personal en el mediano y largo plazo, contribuyendo a una administración pública más eficiente y alineada con los objetivos institucionales.

- **Objetivo de la regulación.**

La regulación tiene por finalidad fortalecer el sistema administrativo de gestión de recursos humanos y su rectoría, promoviendo una función pública profesional, meritocrática e idónea que contribuya al fortalecimiento institucional del Estado y a la mejora de los servicios públicos. Para ello, se busca adoptar medidas que permitan reforzar los mecanismos de acceso, ascenso, capacitación, evaluación y demás acciones de personal, asegurando que estas se encuentren orientadas al reconocimiento del mérito y al desarrollo de los servidores con mejor desempeño, y que sean desarrollados por un órgano especializado encargado de conducir y fortalecer la gestión de estos procesos, especialmente aquellos vinculados con la gestión de la incorporación. Ello a fin de reforzar la capacidad del Estado para brindar mejores servicios públicos a la ciudadanía.

Asimismo, la regulación pretende modificar los requisitos de idoneidad para el acceso y ejercicio de la función pública, particularmente en los cargos de funcionarios, directivos y personal de confianza, con la finalidad de introducir criterios de mayor flexibilidad y equivalencia que permitan atraer al servicio público a profesionales con competencias, experiencia y capacidades relevantes, preservando estándares objetivos que aseguren la idoneidad para el ejercicio de posiciones de responsabilidad.

Del mismo modo, se busca impulsar la implementación del régimen del Servicio Civil mediante medidas que faciliten una transición progresiva y ordenada, fortaleciendo los incentivos para el desarrollo de una carrera pública sostenible y favoreciendo la acumulación de capacidades institucionales. Esta finalidad se encuentra alineada con las recomendaciones de la OCDE orientadas a consolidar una función pública profesional y estable, capaz de mejorar la eficiencia estatal y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

C. DORIA G.

E. VEGA R.

J. RUIZ A.

E. REBAZA I.

Además, la evidencia (Características del Servicio Civil Peruano – 2025) muestra que el cambio en la regulación del régimen CAS, estableciendo la contratación a plazo indeterminado, afectó la necesidad de flexibilidad en la gestión de personal de las entidades públicas. Actualmente, se tiene una mayor fragmentación y complejidad en la gestión del empleo público. En este contexto, la alternativa más adecuada es promover la transición hacia la Ley del Servicio Civil, concebida como los regímenes único y meritocrático del Estado. A diferencia de las soluciones parciales, este régimen permite equilibrar la estabilidad laboral con la flexibilidad que requieren las entidades para gestionar sus recursos humanos, al prever también contratos temporales.

Finalmente, la regulación contempla el establecimiento de incentivos económicos de carácter voluntario para aquellos servidores que opten libremente por su salida, como mecanismo complementario para facilitar procesos de reorganización y fortalecimiento institucional, respetando expresamente los derechos adquiridos y la estabilidad laboral reconocida por el ordenamiento jurídico; por lo que, en ningún caso, afecta a los trabajadores que gozan de estabilidad laboral, cuya situación jurídica permanece resguardada. De esta manera, se busca promover una gestión más eficiente de los recursos humanos, fortalecer la capacidad estatal y contribuir a una administración pública moderna, profesional y orientada al servicio de la ciudadanía.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone aprobar medidas legislativas orientadas a fortalecer el sistema administrativo de gestión de recursos humanos y su rectoría; así a consolidar la implementación del régimen del Servicio Civil como régimen único y democrático del Estado, con el fin de promover y reconocer la meritocracia en el acceso, los ascensos, las capacitaciones, reestructuraciones y demás acciones de personal en favor de los mejores servidores públicos, a fin de reforzar la capacidad del Estado para brindar mejores servicios públicos a la ciudadanía.

En ese marco, las medidas comprenden el fortalecimiento de la rectoría del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos mediante la restitución y actualización de sus competencias legales, el perfeccionamiento de sus facultades de supervisión y sanción, la incorporación de la atribución de gestión del acceso al servicio civil, la actualización de las competencias del Tribunal del Servicio Civil, así como el cumplimiento de sus resoluciones; y el fortalecimiento de los mecanismos de certificación y desarrollo de capacidades de los operadores del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

Asimismo, se propone adecuar los mecanismos de meritocracia e idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública, particularmente respecto de funcionarios y directivos, mediante la modificación de requisitos, criterios de equivalencia y mecanismos de evaluación de competencias que permitan ampliar el universo de profesionales que pueden acceder a dichas posiciones, reconociendo experiencia y capacidades adquiridas tanto en el sector público como en el privado, sin afectar la exigencia de idoneidad necesaria para el desempeño de sus funciones; así como la regulación del término de su vinculación, conforme a la naturaleza de sus funciones, y la adopción de medidas que faciliten el acceso de directivos altamente capaces a las entidades públicas que requieran contar con dichos profesionales para liderar con eficacia.
Igualmente, se plantean medidas destinadas a fortalecer los subsistemas de gestión del rendimiento y de desarrollo y capacitación, incorporando mecanismos de

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

reconocimiento del desempeño, diferenciación de niveles de rendimiento, incentivos para la mejora continua y nuevas modalidades de capacitación orientadas al cierre de brechas de capacidades y al fortalecimiento institucional.

Del mismo modo, se propone impulsar la implementación progresiva del régimen del Servicio Civil mediante la ampliación y perfeccionamiento de los mecanismos de tránsito, incorporación y permanencia en dicho régimen, promoviendo una gestión ordenada del empleo público basada en criterios de meritocracia, profesionalización y sostenibilidad fiscal. Así también, el establecer medidas para la atracción de talento joven, resulta ser un aspecto importante para la modernización del Servicio Civil. De igual forma, se requieren establecer medidas para ordenar las contrataciones temporales en el sector público, a fin de establecer una regulación que responda a las necesidades temporales que se tienen en el servicio civil.

Adicionalmente, se plantea fortalecer el segmento directivo y el Cuerpo de Gerentes Públicos, mediante la optimización de los mecanismos de evaluación, selección, incorporación y retención de directivos públicos, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión y la continuidad de las políticas públicas.

Asimismo, se propone establecer incentivos económicos de carácter voluntario para los servidores que opten libremente por su desvinculación, conforme a lo expresamente previsto en la ley autoritativa, garantizando en todo momento el respeto de los derechos laborales y de la estabilidad laboral de aquellos trabajadores que gozan de protección legal.

Finalmente, la delegación comprende el fortalecimiento del Sistema de Integridad Pública y del régimen de responsabilidad administrativa disciplinaria y funcional, civil y penal de funcionarios y servidores civiles, especialmente de quienes intervienen en la formulación, evaluación, aprobación, supervisión, ejecución o control de proyectos de inversión pública estratégica, Asociaciones Público-Privadas (APP), Proyectos en Activos, obras por impuestos y cualquier modalidad de inversión privada de gran envergadura. Resulta necesario fortalecer simultáneamente los estándares de integridad pública y la seguridad jurídica de los funcionarios y servidores civiles que participan en procesos de inversión, diferenciando claramente las decisiones adoptadas de buena fe y sustentadas técnicamente de aquellas conductas realizadas con dolo, fraude, conflicto de intereses, abuso de poder o negligencia grave.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La aprobación de las medidas descritas requiere necesariamente una norma con rango de ley debido a que inciden sobre aspectos sustantivos del régimen jurídico del empleo público, modificando disposiciones contenidas en normas con rango legal, entre ellas el Decreto Legislativo N.° 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos; la Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil; el Decreto Legislativo N.° 1024, Decreto Legislativo que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos; y, la Ley N.° 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción.

Las medidas propuestas buscan fortalecer las atribuciones de SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, así como mecanismos de acceso, ascenso, capacitaciones, entre otras acciones de personal. De conformidad con el principio de jerarquía normativa y la reserva de ley aplicable a

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

la organización y funcionamiento de la administración pública, estos aspectos únicamente pueden ser regulados mediante normas con rango de ley.

Del mismo modo, el fortalecimiento de la meritocracia y la modificación de los requisitos mínimos de idoneidad para funcionarios y directivos -desarrollados en la Ley N.° 31419-, así como el establecimiento de incentivos económicos de carácter voluntario para la desvinculación de servidores, constituyen materias que inciden directamente en el régimen jurídico de los servidores civiles y en la estructura del empleo público, por lo que requieren una habilitación normativa expresa con rango legal.

La necesidad de una intervención legislativa también encuentra sustento en las recomendaciones formuladas por la OCDE, que ha identificado la debilidad de la función pública profesional como una de las principales causas de los problemas de gestión pública en el país y ha señalado la necesidad de otorgar un nuevo impulso a la reforma del servicio civil. En particular, la OCDE ha recomendado fortalecer los incentivos para la transición al nuevo régimen, consolidar mecanismos de atracción y retención del talento, y reforzar la profesionalización de la función pública. La implementación efectiva de estas recomendaciones exige modificar el marco legal vigente, lo que solo puede realizarse mediante una norma con rango de ley.

Por lo expuesto, en la ley autoritativa se ha incorporado la facultad de legislar en materia del servicio civil para fortalecer el sistema administrativo de gestión de recursos humanos y su rectoría, con el fin de promover y reconocer la meritocracia, modificar los requisitos de idoneidad para el acceso y ejercicio de la función pública, a fin de facilitar la atracción e incorporación de talento al servicio público y establecer incentivos económicos voluntarios para facilitar procesos de reorganización y fortalecimiento institucional, objetivos que por su naturaleza y alcance requieren ser desarrollados a través de disposiciones con rango de ley.

Asimismo, en materia del servicio civil, el objeto de la delegación es, en primer lugar, fortalecer la meritocracia como eje del servicio civil, promover y reconocer el mérito en el acceso, los ascensos, las capacitaciones y demás acciones de personal, así como modificar los requisitos de idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública, especialmente para funcionarios, directivos y personal de confianza, incorporando criterios de flexibilidad y equivalencia que permitan atraer profesionales altamente calificados y reconocer distintas trayectorias de experiencia relevantes para el ejercicio del cargo, incluyendo medidas para la atracción de talento joven; en segundo lugar, reorganizar los procesos, estructuras, funciones y demás componentes organizativos de las entidades para la mejor prestación de los servicios públicos; y, en tercer lugar, reorganizar los recursos humanos del Estado para optimizar la estructura de las entidades públicas, sincerar las plazas efectivamente necesarias, ordenar la coexistencia de los distintos regímenes laborales vigentes: el régimen de la carrera administrativa del Decreto Legislativo N.° 276, el régimen laboral de la actividad privada del Decreto Legislativo N.° 728, el régimen especial de contratación administrativa de servicios del Decreto Legislativo 1057 y el régimen del servicio civil de la Ley 30057, que hoy conviven en el aparato estatal, y adoptar medidas para ordenar las contrataciones laborales temporales en el sector público.

El propósito primordial de la reforma es consolidar la meritocracia como principio rector del servicio civil. El acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil es un objetivo ya reconocido por el ordenamiento nacional, por lo que resulta indispensable dotar al Estado de reglas claras **que permitan gestionar el**

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

rendimiento y premiar el mérito, el desempeño y la formación continua en los ascensos, las capacitaciones y demás acciones de personal, con el fin de elevar la calidad del servicio al ciudadano y retener a los mejores cuadros de la administración.

La reforma también requiere habilitar la reorganización de los procesos, dependencias, estructuras y funciones de las entidades públicas para la mejor prestación de los servicios. La modernización del aparato estatal no se agota en la gestión de las personas, sino que exige revisar y adecuar los flujos de trabajo, los diseños organizativos y la distribución de competencias, de modo que los recursos se orienten a resultados efectivos para el ciudadano. Facultar al Ejecutivo para disponer estas modificaciones organizativas, de manera ordenada y con visión de conjunto, permite que la profesionalización del personal se traduzca en entidades más eficientes y en una prestación de servicios de mayor calidad.

En esa misma línea, la reforma busca adecuar los requisitos de idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública para ampliar la capacidad del Estado de atraer talento. La Ley N.° 31419 estableció requisitos mínimos e impedimentos para el acceso a los cargos de funcionarios y directivos públicos de libre designación y remoción, mientras que la Ley N.° 32507 incorporó reglas de equivalencia que permiten reconocer determinadas asesorías, cargos políticos y puestos de alta dirección del sector privado como experiencia relevante para el acceso a cargos públicos. Sobre esta base, resulta necesario continuar adecuando el marco legal para evitar que requisitos excesivamente rígidos restrinjan el acceso de profesionales con experiencia y competencias suficientes para asumir funciones de responsabilidad. La modificación propuesta permitirá reconocer trayectorias profesionales equivalentes y ampliar el universo de candidatos idóneos, manteniendo mecanismos objetivos de verificación de competencias, experiencia y capacidades para el adecuado ejercicio de la función pública.

El ordenamiento del empleo público es una materia idónea para ser abordada mediante decreto legislativo, por tratarse de una regulación técnica, específica y acotada que exige uniformidad normativa y celeridad. La convivencia de múltiples regímenes laborales dentro de una misma entidad (fruto de décadas de contratación sucesiva bajo los Decretos Legislativos Nros. 276, 728 y 1057) ha generado una planilla heterogénea, con reglas dispares en derechos, beneficios y protección frente al cese. La delegación permitirá al Ejecutivo introducir, dentro del marco de la ley autoritativa y sujeto al control político posterior del Congreso previsto en la Constitución, instrumentos ordenados y homogéneos para racionalizar esa estructura sin afectar la continuidad del servicio público.

La propuesta incluye un incentivo voluntario que se ofrecería solo a quienes decidan libremente acogerse a una salida dentro del Estado, tomando como parámetro de cálculo la indemnización que en el régimen del Decreto Legislativo N.° 728 opera como resarcimiento frente al cese. Al ser una oferta que el servidor acepta o rechaza, la medida no configura una remoción forzosa ni una desvinculación unilateral, sino un instrumento de reordenamiento que compensa la trayectoria de quien opta por retirarse. Asimismo, genera un ahorro en el mediano plazo que permita tener un mayor espacio fiscal para la implementación de políticas públicas

Escenarios del costo potencial del incentivo voluntario para los servidores que decidan libremente acogerse a una salida dentro del Estado y ahorro fiscal

Escenarios	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
Número estimado de servidores que accedería al beneficio [1/]	2 500	5 000	7500	10 000
Costo Fiscal del Incentivo Económico S/ [2/3/]	220 148 898	441 410 170	663 597 232	886 934 326
Costo Anual de las Plazas[3/]	170 666 486	342 013 109	515 259 844	689 117 801
Costo del primer año S/	-49 482 412	-99 397 061	-148 337 388	-197 816 525
Costo Acumulado de las plazas (3 años) S/[2/]	511 999 458	1 026 039 327	1 545 779 532	2 067 353 403
Ahorro Acumulado (3 años) S/	291 850 560	584 629 157	882 182 300	1 180 419 077

[1/] Para el número estimado de servidores que accedería al beneficio se considera a los servidores bajo los regímenes del D.Leg. 1057 (Plazo indeterminado), del D.Leg. 276 (Nombrados) y del D.Leg. 728 (Plazo indeterminado).
[2/] Para efectos de este análisis se considera el incentivo equivalente a una remuneración y media mensual por cada año completo de servicios con un máximo de doce (12) remuneraciones.
[3/] Para la identificación de servidores potenciales con los fines de identificación del costo de las plazas, esta se ha realizado de forma aleatoria sobre los registros ocupados en el gobierno nacional y gobiernos regionales, de servidores en edad entre los 50 y 60 años, con más de 10 años de servicio hasta completar el número estimado de meta.
Fuente: AIRHSP al 28 de julio de 2026.

El pedido respeta de manera irrestricta la estabilidad de los trabajadores estables. No cabe despido **o destitución** alguno respecto de los servidores que gozan de estabilidad. La delegación reafirma expresamente este régimen de protección.

Finalmente, la medida persigue eficiencia y sostenibilidad fiscal del gasto en personal, y no una reducción indiscriminada de la fuerza laboral estatal. El costo del empleo público y la negociación colectiva centralizada demandan una gestión responsable del espacio fiscal disponible, por lo que ordenar la planilla mediante salidas voluntarias incentivadas permite alcanzar dichos fines preservando los derechos adquiridos.

3. Legislar en materia del sistema de integridad pública, responsabilidad disciplinaria y funcional y seguridad jurídica de los funcionarios y servidores civiles, especialmente de quienes intervienen en la formulación, evaluación, aprobación, autorización, supervisión, ejecución o control de proyectos de inversión pública y proyectos de inversión público-privada, con la finalidad de promover la adopción oportuna de decisiones públicas y prevenir que el uso indebido o irrazonable de mecanismos de control o responsabilidad inhiba el ejercicio regular y legítimo de la función pública.

- **Diagnóstico del problema**

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la integridad pública se entiende como la alineación consistente con los valores, principios y normas éticas compartidos, para sostener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público (OCDE, 2017)[71].

Esta comprensión de la integridad pública reposa, por un lado, en el desempeño de las personas en la administración pública, y, por el otro, en la capacidad de las entidades públicas para evaluar y fortalecer las medidas para evitar la ocurrencia de prácticas antiéticas o corruptas, premisas que caracterizan el enfoque de integridad

71 OCDE. (2017). *Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública* (OECD/LEGAL/0435). OECD. http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf

pública[72] —centrado en la prevención y en la gestión de riesgos— y que ha sustentado diversas normas, directivas y estudios sobre la materia.

Sin embargo, aun cuando desde la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2017) el énfasis en la prevención marcó un giro en la política pública —tradicionalmente orientada hacia enfoques punitivos de carácter reactivo—, la falta de eficacia en el combate a la corrupción en el ámbito penal y administrativo, paradójicamente, ha mantenido en la agenda pública la necesidad de contar con mayores recursos hacia el control y la persecución antes que a la prevención y el fortalecimiento de un proceso de gestión de cambio sólido que vertebre la integridad en las entidades públicas como parte de su gestión interna y cultura organizacional.

En ese contexto, la OCDE ha expresado en su Manual sobre Integridad Pública (OCDE, 2020)[73] que "*un énfasis excesivo en el control y las sanciones puede desplazar la* motivación *intrínseca para la integridad, lo que conduce a una menor capacidad de conducta ética*" (Lambsdorff, 2015, citado en OCDE, 2020, pp. 87-88); añadiendo que una cultura de "tolerancia cero" puede crear una renuencia entre los funcionarios a evidenciar sus riesgos "*esto puede tener un efecto paralizador en el proceso de evaluación de riesgos*" (OCDE, 2020, p. 183). Esto en la práctica impacta en diversos procesos de toma de decisión, donde se advierten demoras significativas asociadas a fenómenos de aversión al riesgo en el ejercicio de funciones por parte de los funcionarios involucrados de la administración pública.

En el caso de la administración pública peruana, en los últimos años se ha *desarrollado* un entorno institucional caracterizado por la coexistencia de múltiples mecanismos de control, supervisión y responsabilidad administrativa, civil y penal. Si bien dichos mecanismos cumplen una función esencial en la lucha contra la corrupción y la protección de los recursos públicos, su aplicación en contextos de incertidumbre técnica o jurídica ha generado incentivos para la inacción administrativa.

Como consecuencia, numerosos funcionarios optan por postergar decisiones, solicitar reiteradamente opiniones adicionales o evitar asumir responsabilidades asociadas a la ejecución de proyectos complejos, aun cuando existan fundamentos técnicos y legales suficientes para tomar las acciones necesarias que garanticen su continuidad, lo cual puede impactar gravemente proyectos de infraestructura de transporte, energía, agua y saneamiento, salud, educación, telecomunicaciones y logística, que requieren decisiones oportunas de múltiples entidades públicas que intervienen a lo largo de su ciclo de vida.

Por tanto, si bien los mecanismos de control cumplen una función esencial en la lucha contra la corrupción y la protección de los recursos públicos, su aplicación desproporcionada o imprevisible en contextos de incertidumbre técnica puede incrementar los costos de transacción, retrasar inversiones y afectar la provisión oportuna de infraestructura y servicios públicos para la población.

En ese sentido, cuando los funcionarios públicos enfrentan incertidumbre excesiva respecto de su eventual responsabilidad personal por decisiones adoptadas en el

72 Conforme el literal 4.6 del Decreto Supremo N.° 148-2024-PCM, *Decreto Supremo que aprueba el Modelo de Integridad para fortalecer la capacidad de prevención y respuesta frente a la corrupción en las entidades del sector público.*

73 OCDE. (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es

ejercicio de sus funciones —de buena fe y conforme al marco normativo vigente-, se generan demoras que afectan el interés público, reducen la ejecución de inversiones y limitan el crecimiento económico nacional[74].

En consecuencia, corresponde revisar las medidas existentes en materia de reforma estructural, organización y modernización del Estado, de manera que se cuente con un sistema de integridad pública fortalecido que proteja la toma de decisiones en las entidades públicas, legitimando su actuación e incremente la confianza en la administración pública, con un enfoque preventivo y de gestión de riesgos que ejerza un contrapeso con las medidas orientadas al control y persecución de la corrupción.

En el marco normativo vigente, se ha establecido el Modelo de Integridad como el estándar que todas las entidades deben implementar. Sin embargo, el diagnóstico sobre las unidades de organización responsables de la función de integridad advierte que muchas carecen de los recursos técnicos y humanos para cumplir sus funciones, y su influencia en la toma de decisiones es marginal, entre otras razones, debido al marco normativo que sustenta su implementación y evaluación.

Los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE del año 2024 han evidenciado brechas significativas en su marco institucional: el Perú alcanza solo 40% en el marco regulatorio para el control interno —frente a un promedio OCDE de 74%—, y 0% en los marcos regulatorios para la auditoría interna y la gestión de riesgos —frente a promedios OCDE de 47% y 68%, respectivamente— (OCDE, 2024)[75].

Sobre el Modelo de Integridad

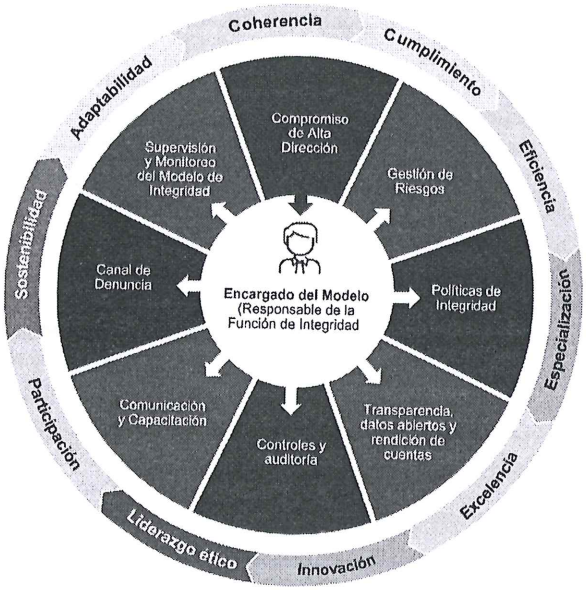
El Modelo de Integridad constituye el instrumento de gestión pública orientado a fortalecer la capacidad de las entidades del sector público para prevenir y responder frente a la corrupción y otras prácticas contrarias a la ética pública (PCM, 2024). Su implementación comprende la incorporación articulada de mecanismos, instrumentos y herramientas destinados a promover una cultura de integridad organizacional, favorable a la priorización del interés general en el servicio a la ciudadanía y la creación de valor público.

De conformidad con el artículo 6 del referido Decreto Supremo N.° 148-2024-PCM, los nueve componentes del Modelo de Integridad son: (1) Compromiso de Alta Dirección, (2) Gestión de Riesgos, (3) Políticas de Integridad, (4) Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas, (5) Controles y auditorías, (6) Comunicación y capacitación, (7) Canal de denuncias, (8) Supervisión y monitoreo del Modelo de Integridad, y (9) Encargado del Modelo de Integridad.

74 La preocupación por la parálisis decisional y la búsqueda de mecanismos que protejan las decisiones públicas no soslayan, por cierto, la relevancia de la corrupción como problema público. Existe evidencia sobre el impacto de la corrupción en los niveles de crecimiento económico de un país, de manera que los estados con niveles más altos de corrupción tienden a reportar niveles más bajos de desarrollo económico (Glaeser y Saks, 2006; Aidt, 2009; Swaleheen y Stansel, 2007; Ugur y Dasgupta, 2011126). En ese sentido, la corrupción podría generar daños en los niveles de infraestructura (Tanzi y Davoodi, 1998; Castro et al., 2014), en la estructura del gasto público (De la Croix y Delavallade, 2009; CAF, 2019) o generar "costos agregados de eficiencia a través de costos impuestos a las empresas, a la actividad gubernamental y a la falta de capacidad del gobierno para corregir externalidades y otras fallas" (Olken y Pande, 2011, en Shack, Pérez y Portugal, 2020).

75 OECD (2024), Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú: Asegurar el impacto a través de una mayor coherencia y articulación, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/40db10d7-es.

Gráfico N.°1. El Modelo de Integridad, componentes y principios



Como ha señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en su Manual sobre Integridad Pública, contar con un marco de gestión de riesgos en las organizaciones del sector público es esencial para cualquier estrategia de integridad pública (OCDE, 2020). Esta organización ha destacado la importancia y avance del Modelo de Integridad en su Estudio Económico del año 2023 en los siguientes términos:

> *"Perú ha hecho importantes avances en esta dirección con el modelo de Integridad preventivo promovido por la Secretaría de Integridad Pública (SIP). Uno de sus pilares son las Oficinas de Integridad Institucional con funciones corporativas de apoyo a los órganos de línea y alta gerencia que, si bien reciben apoyo funcional por parte de la SIP, reportan en última instancia al más alto nivel dentro de cada entidad. Este es un paso en la dirección correcta, ya que fortalece la supervisión y el apoyo al proceso de gestión de riesgos de la entidad y, por lo tanto, contribuye a la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad." (OCDE, 2023: 85)"*

En ese contexto, en ejercicio de su función rectora, la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros desarrolla acciones de asistencia técnica, emite directivas y lineamientos, efectúa el seguimiento de la implementación y ejecuta los procesos de evaluación del Modelo de Integridad. Estas acciones tienen por finalidad fortalecer las capacidades institucionales de las entidades públicas y facilitar la implementación de los mecanismos previstos en el Modelo, preservando en todo momento la responsabilidad que corresponde a cada entidad respecto de su implementación y funcionamiento permanente.

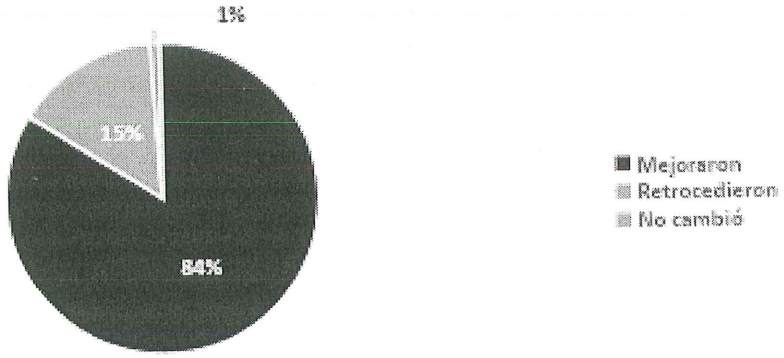
Desde el año 2021, la Secretaría de Integridad Pública ha desarrollado procesos de evaluación de la implementación del Modelo de Integridad con la finalidad de determinar el nivel de desarrollo alcanzado por las entidades públicas, identificar las principales brechas existentes y generar información que contribuya al fortalecimiento progresivo de sus capacidades institucionales.

- ***Resultados generales del proceso de evaluación***

Durante el año 2024 participaron en el proceso de evaluación 396 entidades públicas. En el año 2025 esta cifra se incrementó a 568 entidades, incorporándose 172 entidades adicionales respecto del período anterior. Este incremento evidenció en su momento una mayor participación de las entidades públicas en el proceso de evaluación y el reflejo de la consolidación progresiva del Modelo de Integridad como instrumento de gestión institucional.

Del total de entidades evaluadas en ambos períodos, 385 participaron en las evaluaciones correspondientes a los años 2024 y 2025, lo que permitió efectuar un análisis comparativo de su evolución. Los resultados muestran que 324 entidades (84%) mejoraron el resultado obtenido respecto del año anterior, 58 entidades (15%) registraron un resultado inferior y 3 entidades (1%) mantuvieron el mismo resultado.

Gráfico N.°2. Evolución de los resultados obtenidos por las entidades evaluadas durante los años 2024 y 2025.



El análisis por componentes también ha permitido evidenciar una tendencia favorable en la implementación del Modelo de Integridad. En términos generales, las entidades muestran mejoras en los distintos componentes evaluados, observándose avances tanto en las entidades del nivel nacional como en los gobiernos regionales y locales. Estos resultados reflejan que las entidades vienen fortaleciendo progresivamente los mecanismos previstos en el Modelo de Integridad y consolidando su participación en el proceso de evaluación.

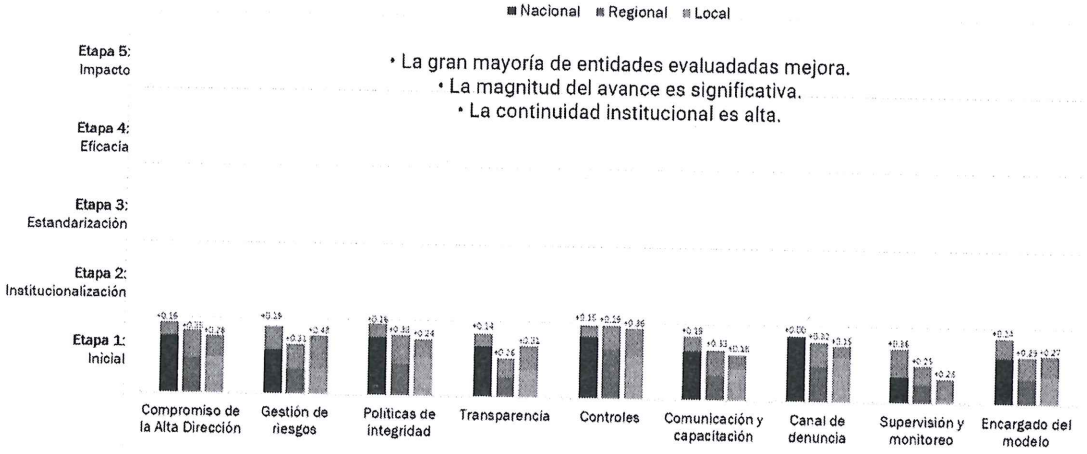
Gráfico N.°3. Variación promedio de los componentes del Modelo de Integridad por nivel de gobierno (2024-2025)

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.



Los resultados descritos describen una evolución favorable en la implementación del Modelo de Integridad. Sin embargo, el incremento del número de entidades evaluadas y la mejora de los resultados obtenidos no permiten concluir, por sí solos, que las entidades hayan desarrollado plenamente las capacidades institucionales necesarias para implementar y sostener el Modelo de Integridad como una actividad permanente de su gestión institucional, lo cual es aún más difícil de advertir en aquellas entidades no evaluadas.

La experiencia obtenida durante los procesos de implementación y evaluación desarrollados por la Secretaría de Integridad Pública permite advertir que las entidades públicas presentan distintos niveles de desarrollo institucional para implementar y sostener el Modelo de Integridad.

El análisis efectuado evidencia que, si bien las entidades públicas han registrado avances en la implementación del Modelo de Integridad, persisten limitaciones que dificultan su incorporación como parte de la gestión institucional, particularmente en el ámbito subnacional.

Las brechas identificadas muestran que estos desafíos ya no se concentran únicamente en la adopción inicial de instrumentos o en el cumplimiento de requisitos para la evaluación, sino en el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para implementar y sostener el Modelo de Integridad de manera autónoma y permanente.

En primer lugar, se observa que la implementación del Modelo continúa orientándose principalmente al cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el proceso de evaluación, lo que limita el aprovechamiento del Modelo como un instrumento de gestión institucional y mejora continua. Asimismo, los resultados de la evaluación aún no son utilizados plenamente conforme a su finalidad metodológica, generándose interpretaciones del Índice de Capacidad Preventiva que exceden el alcance para el cual fue diseñado.

De igual manera, las entidades aún enfrentan dificultades para incorporar la gestión de los riesgos que afectan la integridad pública como un proceso permanente de gestión, debido al insuficiente desarrollo de las capacidades técnicas necesarias para implementar este componente conforme a los niveles de madurez previstos en la metodología. Finalmente, las capacidades desarrolladas para implementar el Modelo

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

aún dependen, en una medida importante, de las personas que ejercen las funciones vinculadas con la integridad.

En conjunto, estas brechas evidencian que las entidades públicas aún no desarrollan plenamente las capacidades institucionales necesarias para implementar y sostener el Modelo de Integridad como parte de su gestión. Esta situación limita la consolidación de una cultura de integridad, dificulta la mejora continua de los mecanismos implementados y reduce la capacidad de las entidades para fortalecer de manera sostenible su capacidad preventiva frente a los riesgos que afectan la integridad pública.

En segundo lugar, se advierte que pese al incremento en el número de entidades evaluadas en el año 2025 por la Secretaría de Integridad Pública respecto de la implementación del Modelo de Integridad en los tres niveles de gobierno (43.3% adicionales a las evaluadas en el año 2024), la brecha de entidades por evaluar supera el 65%, lo que dificulta asegurar que las entidades obligadas a su implementación de conformidad con el Decreto Supremo N.° 148-2024-PCM.

En ese sentido, frente a la implementación del Modelo de Integridad se advierte un limitado desarrollo de capacidades institucionales para implementar y sostener de manera autónoma el Modelo de Integridad en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, evidenciado en: i) una implementación orientada, principalmente, al cumplimiento de estándares mínimos de evaluación antes que a su aprovechamiento como instrumento de gestión y mejora continua; ii) el insuficiente desarrollo de capacidades técnicas para incorporar la gestión de riesgos como proceso permanente; iii) la alta dependencia de las capacidades desarrolladas respecto de las personas que ejercen funciones de integridad; y iv) en que, pese al incremento de entidades evaluadas en 2025 (43.3% adicional respecto a 2024), la brecha de entidades pendientes de evaluación supera el 65% a nivel nacional, particularmente en el ámbito subnacional, durante el periodo 2024-2025.

Sobre el componente de gestión de riesgos del Modelo de Integridad y su aporte al fortalecimiento de la toma de decisiones públicas

La gestión de riesgos, como componente del Modelo de Integridad, presupone la aplicación de la debida diligencia y el desarrollo de tareas requeridas para la identificación, valoración y tratamiento de los riesgos que afectan la integridad pública, así como el seguimiento de las medidas de tratamiento, con la finalidad de reducir la vulnerabilidad a la corrupción y prácticas contrarias a la ética en la entidad pública (PCM, 2024).

La debida diligencia presupone actuar con minuciosidad para reunir y verificar la información necesaria para adoptar y sustentar sus decisiones, conforme a los estándares de integridad, es decir, acciones que permiten recabar elementos para la determinación de riesgos y la toma de decisiones informadas en una entidad pública, a fin de reducir cuestionamientos en la designación y contratación de personas, bienes, servicios y obras; incluyendo la posible ocurrencia de prácticas antiéticas o corruptas (PCM, 2024).

En efecto, en determinadas circunstancias, la actuación de un servidor público podría desviarse de los estándares y normas que orientan el ejercicio ético de la función pública, e involucrarlo, por diversas causas, en actos que, según su gravedad y consecuencias, podrían configurar una práctica cuestionable o una conducta

sancionable en el ámbito administrativo o penal, con diversos efectos en la entidad y la sociedad.

En términos de lesividad, tipicidad y responsabilidad, la configuración de un acto de corrupción[76] conllevará la comisión de un delito contra la Administración Pública[77], sin perjuicio de asumir posibles responsabilidades en el ámbito civil (cuando originen un perjuicio económico) o en el ámbito administrativo. Por su parte, una inconducta funcional tendrá como consecuencia la comisión de una infracción administrativa, sin perjuicio de posibles implicancias en el ámbito civil o penal. Finalmente, una práctica cuestionable, si bien no llegaría a ser sancionable en el ámbito administrativo por falta de tipicidad, constituirá un acto reprochable en perjuicio de la integridad pública.

La corrupción puede ser observada como una curva de transgresiones ascendente. En esa medida, la materialización de una inconducta funcional o un acto de corrupción no solo obligará al Estado a determinar las responsabilidades conducentes a la imposición de sanciones en los ámbitos correspondientes, sino también a la entidad, en aplicación del enfoque de integridad pública[78], a prestar mayor atención sobre los actores involucrados y las circunstancias que facilitaron su ocurrencia, para evitar que dichos actos vuelvan a producirse y mitigar sus consecuencias.

En esa medida, cualquier actuación frente a la constatación de una inconducta funcional o un acto de corrupción será una situación reactiva, y, en la mayoría de los casos, con pocas posibilidades reales de revertir el daño producido. En esa línea, la Gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública como parte de la implementación del Modelo de Integridad será indispensable para anticiparse a la ocurrencia de estas prácticas y evitar sus consecuencias, siendo de enorme valor contar con procesos de preparación, despliegue y mejora continua debidamente implementados en las entidades de la administración pública.

Si bien el Perú cuenta desde el año 2018 con el Modelo de Integridad de aplicación obligatoria en el sector público —actualizado mediante el Decreto Supremo N.° 148-2024-PCM—, persisten brechas en su implementación uniforme, así como en la coordinación entre las entidades responsables de la integridad pública en los distintos niveles de gobierno (OCDE, 2025). En esa línea, se debe fortalecer de manera simultánea el sistema de integridad pública y la seguridad jurídica de los funcionarios

76 La corrupción constituye el abuso de poder para obtener o proporcionar ventajas o beneficios indebidos en favor de un interés particular, con participación de agentes públicos. Esta participación puede darse de manera unilateral, en complicidad con actores privados, o en acuerdo con otros agentes públicos. Su persistencia, caracterizada por la recurrencia de casos, tramas y sistemas, representa un riesgo constante para el interés general, al afectar, entre otros, la buena marcha de la administración pública, desde donde se debe asegurar el ejercicio de derechos fundamentales y la igualdad de oportunidades de las personas, especialmente para los grupos más vulnerables.

77 Al respecto, se toman como referencia los casos abordados por las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios que, en el marco de sus competencias, conocen e investigan los delitos tipificados en las secciones II, III y IV, artículos 382 a 401 del Capítulo II, del Título XVIII del Código Penal.

78 Perspectiva de análisis y estrategia transversal de gestión destinada a evaluar y fortalecer el desempeño ético de las personas en la administración pública, así como la capacidad de las entidades públicas para prevenir y/o mitigar la ocurrencia de prácticas antiéticas o corruptas (PCM, 2024).

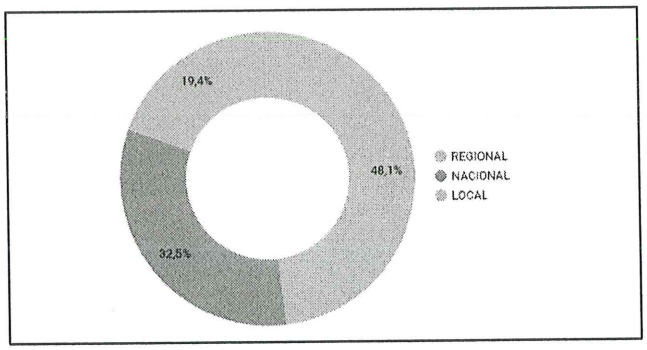
que participan en procesos de inversión, conforme a las recomendaciones de la OCDE (2024)[79].

Sobre la responsabilidad administrativa disciplinaria:

De acuerdo al *Segundo Encuentro de jefes de Recursos Humanos: Experiencias y propuestas para mejorar el Procedimiento Administrativo Disciplinario*[80], organizado por SERVIR, se identificaron un conjunto de problemáticas vinculados al rol del secretario técnico en los procedimientos administrativos disciplinarios, la falta de conocimiento especializado en dicha materia por los órganos instructores y sancionadores del procedimiento administrativo disciplinario, un catálogo de faltas desactualizado e insuficiente, además de aspectos relativos a la afectación a la tipicidad y a las garantías propias del debido procedimiento, como son la motivación, la valoración probatoria y la atención de los plazos procedimientos, conllevando un uso impropio e irrazonable de la labor sancionadora en el ámbito disciplinario, lo que inhibe el ejercicio regular de la función pública.

Asimismo, SERVIR[81] analizó cien (100) resoluciones del Tribunal del Servicio Civil (TSC) para determinar con mayor detalle las causales por las cuales se declararon nulidades o se emitieron fallos fundados, es decir, en contra de las decisiones adoptadas por las entidades públicas. Al respecto, es importante recordar que el TSC es uno de los principales actores en el procedimiento administrativo disciplinario puesto que actúa como autoridad en segunda instancia administrativa para resolver impugnaciones en casos de sanciones de suspensión y destitución. Por ello, conocer el dimensionamiento de su carga de expedientes y, sobre todo, en qué nivel de gobierno se presentan más recursos nos brinda elementos de juicio para identificar, con base a evidencia, aquellos aspectos que resultan importante reforzar para lograr una adecuada gestión del procedimiento administrativo disciplinario. Al respecto, podemos observar que las resoluciones más cuestionadas -en suma- corresponden a las entidades de los niveles Regional y Local que representan casi el 70% de la totalidad, esto es 5,644 resoluciones.

Número de resoluciones del TSC por Nivel de Gobierno 2021-2023



79 OCDE. (2024). *Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú: Asegurar el impacto a través de una mayor coherencia y articulación*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/40db10d7-es

80 Información remitida a través del Oficio N.° 001034-2025-SERVIR-PE, de fecha 30 de setiembre de 2025.

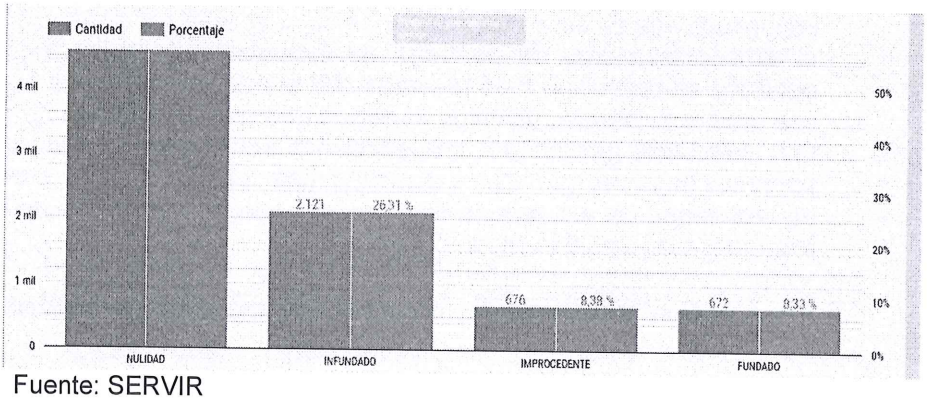
81 Información remitida a través del Oficio N.° 001034-2025-SERVIR-PE, de fecha 30 de setiembre de 2025.

Fuente: SERVIR

Asimismo, aunado a la elevada carga de expediente (evidenciada en el número de resoluciones) no pasa desapercibida la identificación de un gran número de resoluciones que declaran la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario. En efecto, tenemos que un número importante de resoluciones (más del 50%) que han sido declaradas nulas, lo cual nos permite evidenciar el déficit de conocimientos y especialización por parte del Secretario Técnico del procedimiento administrativo disciplinario (STPAD) y las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario de primera instancia. Tal situación se traduce en errores significativos en la aplicación de la normativa, cuyos efectos son la expulsión de los actos administrativos del ordenamiento jurídico, mediante su declaración de nulidad.

Desde la perspectiva del servidor, en términos prácticos, un número importante de ellos llega a cumplir sanciones impuestas en primera instancia que posteriormente son declaradas nulas por el TSC en su calidad de órgano revisor. Esta situación resulta ineficiente, pues obliga a la entidad a destinar tiempo y recursos económicos tanto en la contratación de personal suplente durante la ejecución de la sanción, como en el patrocinio jurídico frente a las reclamaciones derivadas de la nulidad de dichas resoluciones y de sus implicancias administrativas.

Resoluciones del Tribunal del Servicio Civil 2021-2023, según fallo



Fuente: SERVIR

Un análisis más profundo, a partir de la muestra anteriormente reseñada, nos lleva a señalar que las principales causales para la determinación de nulidades por parte del TSC, obedecen a violación de principios tales como el de tipicidad, debida motivación y debido procedimiento[82].

En atención a ello, resulta pertinente evaluar la necesidad de introducir ajustes normativos que permitan superar las falencias detectadas en lo relativo al perfil y el rol que desempeñan los secretarios técnicos de los procedimientos administrativos disciplinarios, así como aquellas relativas al desarrollo del procedimiento mismo y la actuación de los órganos instructores y sancionadores, de forma que pueda el procedimiento constituirse en una garantía de imparcialidad, transparencia, efectividad, de cara al legítimo actuar público y en respeto a los derechos de los funcionarios y servidores civiles que intervienen en dicho actuar.

82 Información remitida a través del Oficio N.° 001034-2025-SERVIR-PE, de fecha 30 de setiembre de 2025

- **Objetivo de la regulación**

La propuesta normativa tiene por objetivo fortalecer el marco de integridad pública mediante el reforzamiento normativo del Modelo de Integridad.

En materia de integridad pública, se busca fortalecer el respaldo normativo del Modelo de Integridad, consolidando los aspectos esenciales vinculados con su obligatoriedad, implementación y cumplimiento efectivo en las entidades de los tres niveles de gobierno. Con ello, se pretende que los estándares y mecanismos que conforman el Modelo se incorporen de manera efectiva y permanente en la gestión institucional, superando las brechas existentes en su implementación y reduciendo las diferencias observadas entre entidades y niveles de gobierno.

El fortalecimiento propuesto no implica modificar la naturaleza preventiva del Modelo de Integridad, sino reforzar las condiciones jurídicas e institucionales necesarias para garantizar su cumplimiento efectivo. En particular, se busca que sus componentes y mecanismos preventivos, especialmente aquellos vinculados con la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, se integren progresivamente en los procesos ordinarios de gestión y toma de decisiones de las entidades públicas.

En ese sentido, se busca que la implementación del Modelo trascienda el cumplimiento de los estándares mínimos asociados a su evaluación y se consolide como una herramienta permanente de gestión institucional. La evidencia obtenida durante su implementación muestra que las entidades todavía presentan dificultades para incorporar la gestión de riesgos como un proceso permanente, así como para desarrollar y sostener las capacidades técnicas necesarias para su aplicación.

El fortalecimiento del Modelo permitirá, de este modo, generar mejores condiciones para que los funcionarios y servidores civiles identifiquen oportunamente los riesgos que pueden afectar la integridad pública, adopten las correspondientes medidas de prevención o mitigación y sustenten adecuadamente las decisiones adoptadas en el ejercicio de sus competencias.

De manera indirecta, se busca fortalecer la claridad y predictibilidad de los criterios aplicables a la atribución de responsabilidad, de manera que la evaluación de la actuación de los funcionarios y servidores civiles considere adecuadamente las competencias y funciones asignadas, el nivel efectivo de intervención, los deberes jurídicamente exigibles y las circunstancias relevantes existentes al momento de la actuación.

La articulación de ambas dimensiones permitirá establecer una relación coherente entre integridad, prevención, gestión de riesgos, toma de decisiones y responsabilidad. Mientras el Modelo de Integridad proporciona herramientas y estándares preventivos que orientan la actuación antes y durante la adopción de una decisión, las reglas de responsabilidad deben permitir evaluar posteriormente dicha actuación sobre la base de criterios claros y predecibles.

La propuesta no tiene por finalidad limitar el ejercicio de las competencias de control ni excluir o reducir la responsabilidad que corresponda por actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico. Por el contrario, busca fortalecer simultáneamente los estándares de integridad exigibles en el ejercicio de la función pública y la predictibilidad de las reglas aplicables a la determinación de responsabilidad.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. MORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Esta articulación adquiere especial importancia en los procesos vinculados con proyectos de inversión, en los que concurren decisiones técnicas, administrativas, económicas y jurídicas, intervienen múltiples funcionarios, órganos y entidades y resulta necesario identificar y gestionar oportunamente riesgos para asegurar la continuidad de las inversiones y la adecuada prestación de servicios públicos.

Finalmente, la delegación comprende el fortalecimiento del régimen de responsabilidad administrativa disciplinaria de funcionarios y servidores civiles, especialmente de quienes intervienen en la formulación, evaluación, aprobación, autorización, supervisión, ejecución o control de proyectos de inversión público-privada, En esa medida, resulta necesario fortalecer simultáneamente y establecer un equilibrio entre los estándares de integridad pública y la seguridad jurídica de los funcionarios y servidores civiles que participan en procesos de inversión, diferenciando claramente las decisiones adoptadas de buena fe y sustentadas técnicamente de aquellas conductas realizadas con dolo, fraude, conflicto de intereses, abuso de poder o negligencia grave.

En consecuencia, la regulación busca generar condiciones institucionales que favorezcan una actuación pública íntegra, preventiva y orientada a la gestión de riesgos, conjuntamente con un marco de responsabilidad claro y predecible, contribuyendo a la adopción oportuna, razonable y debidamente sustentada de decisiones públicas.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se busca la aprobación del **Decreto Legislativo que** fortalezca el Modelo de Integridad y el marco de responsabilidad disciplinaria y funcional, a fin de mejorar las condiciones para la adopción de decisiones en el ejercicio de la función pública.

De manera enunciativa y no limitativa, el Decreto Legislativo contendría las siguientes disposiciones:

- Fortalecer el sustento normativo del Modelo de Integridad, consolidando su obligatoriedad, implementación y cumplimiento efectivo en las entidades de los tres niveles de gobierno.
- Establecer obligaciones y responsabilidades institucionales para la implementación, seguimiento y mejora continua del Modelo de Integridad, así como fortalecer la función de integridad en las entidades públicas.
- Fortalecer la incorporación de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública en los procesos institucionales y de toma de decisiones.
- Establecer y/o precisar criterios claros y predecibles para la determinación y atribución de responsabilidad disciplinaria y funcional, considerando las competencias, funciones, deberes jurídicamente exigibles, nivel efectivo de intervención y demás circunstancias relevantes de la actuación.
- Fortalecer el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador establecido en la Ley del Servicio Civil, Ley 30057, comprendiendo principalmente la tipificación de las infracciones, el perfil y el rol de los secretarios técnicos de los procedimientos administrativos disciplinarios, la actuación de las autoridades instructoras y sancionadoras, el desarrollo de las respectivas etapas del procedimiento a su cargo, y demás elementos sustantivos de este régimen de responsabilidad, asegurando imparcialidad, transparencia, efectividad y respeto a los derechos de los funcionarios y servidores civiles intervinientes.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- ➢ Establecer criterios que permitan diferenciar las conductas que generan responsabilidad del ejercicio regular, razonable y debidamente sustentado de las competencias públicas, con observancia de los principios que rigen la potestad sancionadora.
- ➢ Establecer medidas orientadas a promover la adopción oportuna, razonable y debidamente sustentada de decisiones públicas, especialmente en los procesos vinculados con proyectos de inversión, así como efectuar las modificaciones y adecuaciones legales necesarias para dicho propósito.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La aprobación de una norma con rango de ley resulta necesaria para consolidar los elementos esenciales del Modelo de Integridad y las obligaciones institucionales vinculadas con su implementación y cumplimiento en las entidades de los tres niveles de gobierno, así como para efectuar las modificaciones que correspondan en materia de responsabilidad disciplinaria y funcional.

La intervención propuesta no parte de la ausencia de obligatoriedad del Modelo de Integridad. Por el contrario, reconoce que este constituye actualmente el principal instrumento de gestión mediante el cual las entidades públicas fortalecen su capacidad preventiva frente a la corrupción y otras prácticas contrarias a la ética pública y que su implementación resulta obligatoria en las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación.

No obstante, la evidencia disponible muestra que la existencia de dicha obligación no ha sido suficiente para alcanzar una implementación efectiva, uniforme y sostenible en el conjunto de la administración pública, persistiendo diferencias significativas entre entidades y, particularmente, entre los distintos niveles de gobierno.

En 2025 participaron en la evaluación de la implementación del Modelo de Integridad 568 entidades públicas. Considerando un universo aproximado de 1 800 entidades obligadas, alrededor de 1 232 entidades aún no habían sido evaluadas, equivalente aproximadamente al 68 % del universo estimado. Asimismo, de las 568 entidades evaluadas, 201 alcanzaron las condiciones para avanzar hacia la etapa de institucionalización y únicamente 23 hacia la etapa de estandarización.

Estos resultados evidencian la necesidad de fortalecer las condiciones jurídicas e institucionales que permitan asegurar el cumplimiento efectivo y sostenido del Modelo, particularmente respecto de aquellas obligaciones que resultan esenciales para garantizar su implementación transversal en el Estado.

En ese sentido, la norma con rango de ley permitirá establecer un marco jurídico esencial y común que determine las obligaciones institucionales vinculadas con la implementación y cumplimiento del Modelo de Integridad, las responsabilidades de las entidades y de las instancias competentes para asegurar su funcionamiento, así como las condiciones mínimas necesarias para su sostenibilidad en las entidades de los tres niveles de gobierno.

La regulación legal se circunscribirá a aquellos elementos que, por su carácter esencial y transversal, requieran ser establecidos con rango de ley. Los aspectos metodológicos, técnicos y operativos del Modelo continuarán siendo desarrollados mediante las disposiciones reglamentarias correspondientes, preservando así la flexibilidad necesaria para su actualización y mejora continua.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. LORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Necesidad de garantizar la implementación efectiva en los tres niveles de gobierno

La necesidad de fortalecer el marco normativo adquiere particular relevancia considerando que la integridad pública constituye una exigencia transversal al ejercicio de la función pública y que los riesgos que pueden afectarla se presentan tanto en entidades del Gobierno Nacional como en los gobiernos regionales y locales.
Los gobiernos regionales y locales administran recursos públicos, prestan servicios, realizan contrataciones y participan directamente en la formulación y ejecución de proyectos de inversión. En consecuencia, requieren contar con capacidades preventivas que permitan identificar y gestionar oportunamente los riesgos que puedan afectar el adecuado ejercicio de sus competencias.

Sin embargo, la evidencia disponible muestra que las brechas en la implementación del Modelo son particularmente significativas en el ámbito subnacional. En el componente de gestión de riesgos que afectan la integridad pública, durante 2025 se registraron brechas de 46 % en la primera etapa y 51 % en la segunda; en las entidades subnacionales estas alcanzaron 54 % y 79 %, respectivamente.

Estas diferencias justifican la necesidad de establecer obligaciones esenciales y estándares mínimos comunes de alcance transversal, sin desconocer las características organizativas, competencias y autonomía que el ordenamiento jurídico reconoce a cada nivel de gobierno.

El propósito es asegurar que la implementación del Modelo constituya una obligación institucional permanente y que su cumplimiento no dependa exclusivamente de las capacidades existentes, cambios de gestión o prioridades coyunturales de cada entidad.

- Necesidad de fortalecer las condiciones institucionales para el cumplimiento del Modelo

Las brechas identificadas no responden únicamente a la cobertura de la evaluación, sino también a dificultades de las entidades para desarrollar y sostener autónomamente las capacidades necesarias para implementar el Modelo de Integridad.

La evidencia disponible muestra que 647 entidades requirieron asistencia técnica, acumulando 6 628 atenciones; asimismo, el 94,1 % requirió asistencia en dos o más oportunidades y el 79 % en cinco o más oportunidades.

Estos resultados evidencian la necesidad de fortalecer las responsabilidades institucionales vinculadas con la implementación del Modelo y generar condiciones que permitan que las propias entidades desarrollen capacidades sostenibles para su cumplimiento.

Asimismo, la evidencia disponible muestra una asociación entre la institucionalización de la función de integridad y mejores resultados en la implementación del Modelo. Las entidades que acreditaron una Oficina o Unidad de Integridad alcanzaron un ICP promedio de 0,84, frente a 0,78 en aquellas que asignaron la función bajo otras modalidades; en la segunda etapa de evaluación, los resultados fueron de 0,82 y 0,65, respectivamente.

En ese contexto, la intervención normativa permitirá establecer las obligaciones institucionales esenciales necesarias para fortalecer la función de integridad y asegurar la continuidad, seguimiento y sostenibilidad de la implementación del Modelo, sin perjuicio de que su estructura y funcionamiento operativo sean desarrollados reglamentariamente.

- Vinculación del Modelo de Integridad con la toma de decisiones

El fortalecimiento normativo del Modelo de Integridad no constituye un fin en sí mismo. Su implementación efectiva debe traducirse en una mayor incorporación de los estándares preventivos de integridad en los procesos ordinarios de gestión y toma de decisiones de las entidades públicas.

En particular, la gestión de riesgos que afectan la integridad pública constituye un componente relevante para esta finalidad, en tanto permite anticipar situaciones que puedan comprometer la actuación institucional, adoptar medidas de prevención o mitigación y contribuir a la toma oportuna de decisiones. Esta vinculación entre gestión de riesgos y toma de decisiones forma parte del propio enfoque bajo el cual se implementa el Modelo.

Por ello, fortalecer las condiciones para la implementación efectiva del Modelo permitirá que sus herramientas preventivas tengan una mayor incidencia en el ejercicio cotidiano de la función pública y no se limiten al cumplimiento formal de instrumentos o requerimientos asociados a su evaluación.

La finalidad es que los funcionarios y servidores civiles cuenten con un entorno institucional que facilite la identificación oportuna de riesgos, la adopción de medidas preventivas y la adecuada sustentación de sus actuaciones, contribuyendo así a mejorar la calidad y oportunidad de las decisiones públicas.

- Necesidad de rango legal en materia de responsabilidad disciplinaria y funcional

De manera complementaria, la intervención comprende el establecimiento o precisión de criterios aplicables a la determinación y atribución de responsabilidad disciplinaria y funcional.

En este ámbito, la necesidad de una norma con rango de ley deriva directamente del principio de legalidad que rige el ejercicio de la potestad sancionadora, así como de la necesidad de respetar la jerarquía normativa de las disposiciones que regulan los deberes, infracciones, criterios de imputación y demás elementos sustantivos de los respectivos regímenes de responsabilidad.

Por tanto, cuando el establecimiento o precisión de dichos criterios implique modificar disposiciones contenidas en normas con rango de ley, tales modificaciones no pueden efectuarse mediante normas reglamentarias.

La intervención busca fortalecer la claridad y predictibilidad de los criterios para la atribución de responsabilidad, de manera que exista una adecuada correspondencia entre la responsabilidad atribuida y las competencias y funciones legalmente asignadas, los deberes jurídicamente exigibles, el nivel efectivo de intervención y las circunstancias relevantes existentes al momento de la actuación.

En particular, resulta necesario contar con criterios que permitan diferenciar adecuadamente aquellas conductas que generan responsabilidad de las actuaciones

DIRECCIÓN GENERAL DE MARCO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

realizadas en ejercicio regular de las competencias públicas, conforme a los principios que rigen la potestad sancionadora.

La finalidad no es reducir los estándares de responsabilidad ni generar espacios de inmunidad frente al control, sino fortalecer la certeza y predictibilidad en la aplicación de las reglas de responsabilidad, manteniendo plenamente la posibilidad de determinar y sancionar las conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

- Articulación entre integridad preventiva y responsabilidad

Las dos líneas de intervención propuestas responden a momentos distintos, pero complementarios, del ejercicio de la función pública.

El Modelo de Integridad opera preventivamente, generando estándares, mecanismos y herramientas destinados a orientar la actuación de las entidades y gestionar los riesgos antes y durante la adopción de decisiones.

Las reglas de responsabilidad disciplinaria y funcional, por su parte, permiten evaluar posteriormente las actuaciones u omisiones y determinar, cuando corresponda, las consecuencias jurídicas derivadas de ellas.

La propuesta busca fortalecer ambos ámbitos de manera articulada: elevar los estándares preventivos bajo los cuales se adoptan las decisiones y, paralelamente, fortalecer la claridad y predictibilidad de los criterios utilizados para evaluar la responsabilidad derivada de dichas actuaciones.

Esta articulación no supone que el cumplimiento del Modelo de Integridad excluya o atenúe automáticamente la responsabilidad. La existencia de responsabilidad continuará determinándose conforme al ordenamiento jurídico y a las particularidades de cada régimen. El propósito es generar coherencia entre los estándares que orientan preventivamente la actuación y las reglas mediante las cuales dicha actuación es posteriormente evaluada.

- Especial relevancia para los proyectos de inversión

La articulación entre integridad, gestión de riesgos y responsabilidad adquiere especial importancia en los procesos vinculados con proyectos de inversión, debido a la complejidad técnica de las decisiones involucradas, la concurrencia de competencias y la participación de funcionarios, órganos y entidades pertenecientes, en muchos casos, a distintos niveles de gobierno.

La formulación, evaluación, aprobación, ejecución, supervisión y control de proyectos de inversión requiere la adopción sucesiva de decisiones técnicas, administrativas, económicas y jurídicas, en las que la adecuada identificación y gestión de riesgos constituye un elemento relevante para asegurar su oportunidad y sustentación.

En este contexto, fortalecer la implementación efectiva del Modelo de Integridad permitirá incorporar con mayor intensidad las herramientas preventivas y de gestión de riesgos en los procesos vinculados con inversiones. Paralelamente, contar con criterios claros y predecibles para la atribución de responsabilidad contribuirá a generar mayor certeza respecto de los parámetros jurídicos aplicables a la actuación de quienes intervienen en dichos procesos.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

De este modo, la intervención normativa busca generar mejores condiciones para la adopción oportuna, razonable y debidamente sustentada de decisiones, sin menoscabar las competencias de los órganos de control ni impedir la determinación de responsabilidades cuando corresponda.

- Insuficiencia de una intervención exclusivamente reglamentaria

Una intervención exclusivamente reglamentaria resulta insuficiente para alcanzar los objetivos propuestos.

Si bien las normas reglamentarias pueden continuar desarrollando los componentes, metodologías, instrumentos de evaluación y demás aspectos operativos del Modelo de Integridad, el establecimiento de obligaciones institucionales esenciales de alcance transversal y la modificación de disposiciones legales en materia de responsabilidad disciplinaria y funcional requieren una norma con rango de ley.

La intervención legal permitirá, por tanto, establecer el marco esencial y obligatorio, mientras que el desarrollo reglamentario conservará la flexibilidad necesaria para adaptar las herramientas técnicas del Modelo a las características y necesidades de las entidades públicas.

Esta distribución permite combinar estabilidad normativa con flexibilidad técnica, evitando trasladar innecesariamente a una norma con rango de ley aspectos metodológicos que requieren actualización periódica.

En consecuencia, la aprobación del Decreto Legislativo resulta necesaria para consolidar un marco jurídico que fortalezca la implementación efectiva y sostenible del Modelo de Integridad en los tres niveles de gobierno y, simultáneamente, permita efectuar las modificaciones legales necesarias para fortalecer la claridad y predictibilidad en materia de responsabilidad disciplinaria y funcional.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

4. **Establecer mecanismos de participación técnica institucional de la entidad pública titular del proyecto, del organismo regulador y del ente rector del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, según corresponda, en las materias bajo su competencia, en los procesos constitucionales y contencioso-administrativos cuya decisión del órgano jurisdiccional pueda incidir en la ejecución y continuidad de un contrato de Asociación Público Privada.**

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Diagnóstico del problema.**

Tal como se ha señalado, los contratos de APP constituyen un instrumento mediante el cual el Estado peruano promueve la participación del sector privado en el desarrollo, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura y servicios públicos. Estos contratos presentan una elevada complejidad técnica, económica y financiera, y son suscritos luego de procesos de promoción que demandan años de estructuración, negociación y aprobación por parte de las entidades competentes.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

La naturaleza de los contratos de APP implica que múltiples partes —el Estado, el inversionista, los financiadores, los aseguradores y los usuarios— se encuentran vinculadas por las disposiciones contractuales que distribuye riesgos, establece mecanismos de pago, regula el equilibrio económico financiero y define las condiciones de terminación anticipada. Cualquier alteración de estos elementos puede

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

desencadenar desequilibrios que comprometen la viabilidad del proyecto, la continuidad del servicio y la confianza de los inversionistas.

En ese contexto, se ha identificado un riesgo de creciente relevancia: la posibilidad de que órganos jurisdiccionales que conocen procesos constitucionales y contencioso-administrativos emitan sentencias o autos cuyos efectos inciden directa y materialmente sobre la ejecución y continuidad de un contrato de APP, sin que la EPTP, el organismo regulador o el ente rector del SNPIP, según corresponda, presenten una opinión técnica institucional de carácter orientador y no vinculante.

Cabe precisar que el órgano jurisdiccional frecuentemente carece de información técnica especializada sobre la estructura del contrato de APP, el régimen regulatorio aplicable, los impactos financieros de la medida sobre el equilibrio del proyecto y las consecuencias sistémicas sobre la política de promoción de la inversión privada. Esta asimetría informativa puede derivar en decisiones que, sin pretender afectar el contrato, producen consecuencias materiales graves sobre su continuidad, pudiendo ocasionar la responsabilidad del Estado peruano en su conjunto.

No obstante, el marco normativo vigente no contempla mecanismos específicos que permitan al órgano jurisdiccional acceder a información técnica institucional cuando advierte que su decisión puede incidir sobre un contrato de APP. Este vacío genera dos riesgos concurrentes: decisiones judiciales adoptadas sin información técnica suficiente, y la invocación de dichas decisiones por el concesionario o los financiadores como causal de desequilibrio o terminación anticipada del contrato.

Cabe reiterar que en la Ley N.° 32441 y su Reglamento ya se regulan las competencias asignadas a la EPTP, el organismo regulador y la DGPPIP, por lo que la medida no genera capacidades nuevas: habilita el canal para que las existentes se expresen ante el órgano jurisdiccional correspondiente, de estimarse necesario.

- **Objetivo de la regulación**

La medida tiene por objetivo articular este ordenamiento regulado en la normativa del SNPIP con los procesos constitucionales y contencioso administrativos cuya decisión del órgano jurisdiccional pueda incidir en la ejecución y continuidad de un contrato de APP y, en consecuencia, en los objetivos previsto en Política del SNPIP.

En tal sentido, la medida busca una reorganización del Estado, debido a que consiste en modificar la Ley N.° 32441 para definir qué entidad interviene, ante qué sede y sobre qué materia: la entidad pública titular del proyecto (en adelante, EPTP), que administra y gestiona el contrato de APP (numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley N.° 32441); el organismo regulador, sobre régimen tarifario, régimen de acceso y niveles de servicio (numeral 10.1 del artículo 10 de la Ley N.° 32441); y la DGPPIP como ente rector del SNPIP, sobre la interpretación y aplicación del marco normativo del SNPIP (numeral 2 del numeral 5.4 del artículo 5 de la Ley N.° 32441). Si bien este ordenamiento competencial se encuentra definido en la Ley N.° 32441 y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N.° 316-2025-EF, se busca articular este ordenamiento regulado en la normativa del SNPIP con los procesos constitucionales y contencioso-administrativos cuya decisión del órgano jurisdiccional pueda incidir en la ejecución y continuidad de un contrato de APP.

Asimismo, la medida no atiende una contingencia ni un caso concreto: corrige un problema permanente del diseño institucional, mediante una regla general y de aplicación uniforme a toda la cartera de contratos de APP, que solo puede introducirse

por norma con rango de ley. Su antecedente está en el propio ordenamiento: el numeral 60.2 del artículo 60 de la Ley N.° 32441 ya obliga a garantizar la participación oportuna de los organismos reguladores en los procesos arbitrales, para coadyuvar al debido patrocinio del Estado. La medida sigue esa lógica, extendiendo a la sede judicial una técnica que el legislador ya adoptó.

La medida dota al órgano jurisdiccional del insumo técnico especializado del que hoy carece, al resolver sobre contratos de alta complejidad técnica, económica y financiera, con lo que eleva la calidad y la predictibilidad de la decisión, reduce la exposición del Estado a responsabilidad y protege la continuidad del servicio público y la seguridad jurídica que sostiene la inversión privada en infraestructura. Ese resultado se alcanza sin costo institucional: la participación es no vinculante y opera como insumo para la motivación judicial, en coherencia con el numeral 5 del artículo 139 de la Constitución, que exige "la motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias".

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

De acuerdo con lo antes señalado, se propone establecer mecanismos de participación técnica institucional de la entidad pública titular del proyecto, del organismo regulador y del ente rector del SNPIP, según corresponda, en las materias bajo su competencia, en los procesos constitucionales y contenciosoadministrativos cuya decisión del órgano jurisdiccional pueda incidir en la ejecución y continuidad de un contrato de APP. Tratándose del pronunciamiento del ente rector del SNPIP, este se refiere únicamente a la interpretación de la normativa de dicho sistema.

El mecanismo se diseña bajo un principio de no vinculatoriedad: los informes técnicos constituyen insumos para la motivación judicial, sin sustituir el razonamiento ni la decisión del órgano jurisdiccional. La obligatoriedad recae sobre la solicitud del informe y no sobre su contenido, en coherencia con el principio de independencia judicial consagrado en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución.

La medida es consistente con lo actualmente regulado en el marco normativo del SNPIP: el párrafo 60.2 del artículo 60 de la Ley N.° 32441 ya obliga a la EPTP a garantizar la participación oportuna de los organismos reguladores en los procesos arbitrales, para coadyuvar al debido patrocinio del Estado, e impone al tribunal arbitral el deber correlativo de permitirla. La presente medida extiende esa solución a la sede jurisdiccional (específicamente en procesos constitucionales y contencioso-administrativos), donde subsiste el mismo vacío.

En dicho contexto, las medidas que se proponen incorporar son las siguientes:

1. Se propone establecer mecanismos de participación técnica institucional de la entidad pública titular del proyecto, del organismo regulador y del ente rector del SNPIP, según corresponda, en las materias bajo su competencia, en los procesos constitucionales y contencioso-administrativos cuya decisión del órgano jurisdiccional pueda incidir en la ejecución y continuidad de un contrato de APP. Tratándose del pronunciamiento del ente rector del SNPIP, este se refiere únicamente a la interpretación y aplicación del marco normativo de dicho Sistema.
2. El mecanismo se diseña bajo un principio de no vinculatoriedad: los informes técnicos constituyen insumos para la motivación judicial, sin sustituir el razonamiento ni la decisión del órgano jurisdiccional. La obligatoriedad recae sobre la solicitud del informe y no sobre su contenido, en coherencia con el principio de

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

independencia judicial consagrado en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución.

3. La medida es consistente con lo actualmente regulado en el marco normativo del SNPIP: el párrafo 60.2 del artículo 60 de la Ley N.° 32441 ya obliga a la EPTP a garantizar la participación oportuna de los organismos reguladores en los procesos arbitrales, para coadyuvar al debido patrocinio del Estado, e impone al tribunal arbitral el deber correlativo de permitirla. La presente medida extiende esa solución a la sede jurisdiccional (específicamente en procesos constitucionales y contencioso-administrativos), donde subsiste el mismo vacío.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La medida se materializará en una norma independiente con rango de Ley debido a que busca incorporar una figura de participación de entidades adicionales a las dispuestas en la Ley N.° 32441. En tal sentido, al constituirse como funciones nuevas, requiere que sea incorporado mediante rango de Ley.

Si bien la medida tiene incidencia en los procesos constitucionales y contencioso-administrativos, no modifica ni sustituye disposición alguna de los cuerpos normativos que los regulan, conservando su vigencia, reglas y procedimiento. La participación técnica opera de manera concurrente con ellos, debido a la materia, sin alterar las reglas generales de legitimación, competencia ni vía procedimental.

C. BORDA G.

- **Análisis de impactos cualitativos y cuantitativos**

En el plano cualitativo, la medida podría coadyuvar en elevar la calidad y la predictibilidad de la decisión judicial, al incorporar al expediente información técnica necesaria que hoy no ingresa por ninguna vía. Además, reduce la probabilidad de que una decisión adoptada sin ese insumo sea invocada como causal de incumplimiento contractual, de restablecimiento del equilibrio económico financiero o de terminación anticipada. De igual manera, respecto al usuario, garantiza la continuidad en la prestación del servicio público y/o infraestructura pública involucrada; y, respecto a los inversionistas y financistas, refuerza la señal de estabilidad del marco contractual.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En el plano cuantitativo, la medida no genera costos y su beneficio se expresa en la reducción de la exposición fiscal del Estado. Los contratos de APP comprometen compromisos firmes y contingentes cuyo stock acumulado, calculado a valor presente, se encuentra sujeto al límite del 12% del PBI previsto en el numeral 31.1 del artículo 31 de la Ley N.° 32441.

- **Sustento de financiamiento**

La medida no irroga gasto adicional al Tesoro Público. No crea entidades, órganos, unidades orgánicas ni plazas, y no demanda infraestructura ni sistemas nuevos: la elaboración de los informes técnicos se ejecuta con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades intervinientes, en el marco de las competencias que ya ejercen conforme a la Ley N.° 32441.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Su implementación se financia, por tanto, con los recursos aprobados en los respectivos presupuestos institucionales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

5. **Adecuar la normatividad del Sistema Nacional de Presupuesto Público, para la implementación del enfoque de presupuesto top-down en las fases del proceso presupuestario.**

- **Diagnóstico del problema.**

  El sistema de gestión de finanzas públicas que se ha desarrollado en el Perú desde la década de 1990 ha tenido éxito en asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público. Los buenos resultados obtenidos se ven reflejados en un reconocimiento internacional, tal como lo muestra la invitación en 2022 a empezar el proceso de acceso a la OCDE. Esto significa que las prácticas en el Perú son hoy en día analizadas a la luz de las mejores prácticas en la OCDE.

  En el marco de la invitación al Perú (en el año 2022[83]) para iniciar el proceso de adhesión a la OCDE[84], el MEF solicitó a la OCDE la realización de un estudio de revisión de pares; dicho informe publicado en el año 2023[85] y analiza los desafíos que enfrenta el Perú para alcanzar los estándares de la OCDE en la gestión de las finanzas públicas, y se centra en cuatro áreas estratégicas: las prácticas y gobernanza presupuestales; el manejo del Tesoro y los sistemas de gestión de caja; la gestión fiscal de recursos humanos; y la programación, presupuestación y gestión de la inversión pública.

  Asimismo, dicho estudio presentó algunas características particulares: i) Los gastos están vinculados a fuentes de financiamiento específicas, lo que no permite la fungibilidad de los fondos públicos, lo cual genera dificultades en la estimación de ingresos, el cálculo de líneas de base y, por lo tanto, en la asignación de recursos públicos según las prioridades de gobierno. ii) El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) representa un piso de gastos que se modifica (aumenta) de forma significativa durante la ejecución. iii) El sistema presupuestario está enfocado en lo micro, basado en insumos (planilla para recursos humanos, proyectos individuales para inversión) y niveles de ejecución, en vez de focalizarse en topes de gastos, resultados y calidad.

  La OCDE planteó recomendaciones importantes para mejorar las prácticas presupuestarias y la gobernanza presupuestal: i) Simplificar la ley de presupuesto. Pasar de un presupuesto extenso y rígido basado en insumos y metas físicas a un presupuesto más sintético, con mayor énfasis en techos de gastos globales y resultados. Esto requiere en particular eliminar el vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento. ii) Introducir un proceso de formulación presupuestaria *top-down*, indicando claramente el espacio fiscal disponible y destinando asignaciones de gastos creíbles a cada entidad desde la fase inicial del proceso presupuestario, antes de que las entidades presenten sus demandas. iii) Mejorar la calidad y credibilidad del presupuesto de apertura, mejorando las proyecciones de ingresos y reforzando los mecanismos de control de la ejecución.

---

83 El 25 de enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió abrir las discusiones de adhesión con el Perú. El 10 de junio de 2022, el Consejo a nivel ministerial adoptó la Hoja de Ruta para el Proceso de Adhesión del Perú [C/MIN(2022)24/FINAL], que establece los términos, condiciones y el proceso para la adhesión del país.

84 El objetivo general del proceso de adhesión es promover la convergencia del Perú con los estándares, políticas y prácticas de la OCDE, logrando mejores resultados tanto para los países miembros de la OCDE como para el Perú y su población.

85 https://www.oecd.org/about/publishing/Corrigendum_Gestion-de-las-Finanzas-Publicas-en-el-Peru.pdf

Para implementar dichas recomendaciones, en el año 2023, mediante Resolución Ministerial 402-2023-EF/11, actualizada por la Resolución Ministerial 184-2025-EF/11, se aprobó el Marco Estratégico de Reformas de la Administración Financiera del Sector Público 2023-2027. Estos compromisos asumidos son monitoreados por el Comité de Altos Funcionarios de Presupuesto (SBO) de la OCDE, quienes han realizado misiones de monitoreo.

Así, en el marco del proceso de adhesión, en el año 2025, la OCDE publicó el documento denominado: "Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025"[86]. Este documento ha encontrado deficiencias en el proceso presupuestario que afectan la eficiencia del gasto público. Las continuas modificaciones que se introducen en el presupuesto durante el año provocan repuntes del gasto a finales de año, desembolsos apresurados e inversiones de menor calidad, sobre todo en infraestructuras, educación y salud. Por ejemplo, casi el 30% del gasto anual en inversión pública a nivel nacional, y casi el 70% a nivel subnacional, no está predefinido en el presupuesto inicial. Esto socava la planificación y retrasa la ejecución de los proyectos. En los últimos años, esta tendencia se ha atenuado, ya que los balances no utilizados de años anteriores se incluyen ahora en el presupuesto inicial (PIA), lo que reduce la magnitud de los aumentos presupuestarios durante el año: el presupuesto institucional modificado (PIM) aumentó un 17% en 2023 y un 9% en 2024. La adopción de un marco presupuestario multianual más creíble mejoraría continuidad de los proyectos y alinearía el gasto con los objetivos estratégicos, evitando así la práctica actual de no comprometer firmemente los recursos más allá de un solo ejercicio fiscal. La rigidez presupuestaria también limita la flexibilidad: la mayoría de las asignaciones repiten las de años anteriores y están vinculadas a fuentes de financiamiento específicas.

- **Objetivo de la regulación.**

El objetivo de la implementación del enfoque de presupuesto top-down es fortalecer la sostenibilidad fiscal, mejorar la previsibilidad y la calidad del gasto público orientando la asignación de los recursos públicos hacia prioridades de alcance nacional en favor de la población, en concordancia con los principios del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Su implementación se realiza en las fases del proceso presupuestario.

En esa línea, a través de la medida propuesta se busca adecuar la normatividad del Sistema Nacional de Presupuesto Público, para la implementación del enfoque de presupuesto top-down en las fases del proceso presupuestario; regulando principios, conceptos, terminologías, plazos y las fases del proceso presupuestario establecidos en el cuerpo normativo del Decreto Legislativo N.° 1440.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Adecuar la normatividad del Sistema Nacional de Presupuesto Público, para la implementación del enfoque de presupuesto top-down en las fases del proceso presupuestario.

Las medidas a aprobar se orientan a regular principios, conceptos, terminologías, plazos y las fases del proceso presupuestario regulados en el Decreto Legislativo N.°

86 https://www.oecd.org/es/publications/estudios-economicos-de-la-ocde-peru-2025_626594d0-es.html

1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que permita incorporar el enfoque de presupuesto top-down en dicho cuerpo normativo vinculados a mejorar la calidad de gasto público.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

  Como parte del proceso de adhesión del Perú a la OCDE, se requiere implementar recomendaciones a la gestión de las finanzas públicas, en particular el enfoque de presupuesto top-down, que busca mejorar la calidad de gasto público en un marco de responsabilidad y la sostenibilidad fiscal.

  Por lo tanto, los ajustes normativos que propone el Poder Ejecutivo en el marco de las facultades delegadas se encuentran en concordancia con las recomendaciones de la OCDE en los estudios realizados en el año 2023 y 2025, respectivamente; y en la identificación de la necesidad de perfeccionar la normatividad del Sistema Nacional del Presupuesto Público a efectos de resguardar la responsabilidad y la sostenibilidad fiscal.

  Las recomendaciones presentadas en dichos informes para la transición desde el sistema actual hacia un sistema alineado con las prácticas de la OCDE implican un cambio importante, y se deben implementar de forma gradual.

- **Impacto cuantitativo y cualitativo de la medida**

  Considerando que la implementación del enfoque Top-down, se constituye como parte de las mejoras de la técnica presupuestaria para el desarrollo de las fases del proceso presupuestario y considerando que su implementación se realizará de manera progresiva y no implicará recursos adicionales al Tesoro Público.

  En cuanto al impacto cualitativo, el enfoque de presupuesto Top Down constituye un modelo de gobernanza presupuestaria orientado a fortalecer la disciplina fiscal, la previsibilidad y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

6. **Modificar el Decreto Legislativo N.° 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, con la finalidad de fortalecer el Sistema de Inteligencia Nacional y la Dirección Nacional de Inteligencia.**

- **Diagnóstico del problema**

  La Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) fue creada por Ley N.° 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, para proveer al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, la inteligencia y contrainteligencia necesaria, oportuna y predictiva para el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional.

  Posteriormente, mediante Decreto Legislativo N.° 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, se establece como su función principal, proveer de Inteligencia Estratégica al Presidente de la República y al objeto de garantizar la vigencia de los derechos humanos; defender la soberanía nacional; promover el bienestar general y el desarrollo integral de la Nación; y proteger a la población de las amenazas internas y externas contra su seguridad; ello en

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

concordancia con los principios de la actividad de inteligencia establecidos en dicho Decreto Legislativo, el cual a la fecha ha sido modificado mediante las Leyes N.° 30535, N.° 30618, N.° 31734 y N.° 32081.

En el contexto de reformas institucionales pasadas, diversas capacidades operativas de la DINI fueron limitadas, debilitando su función en la producción de inteligencia estratégica y afectando su capacidad operativa y de prevención frente a amenazas internas y externas.

Actualmente, el Perú enfrenta desafíos significativos relacionados con amenazas transnacionales, crimen organizado, terrorismo residual, ciberseguridad, injerencias extranjeras, y conflictos sociales exacerbados por desinformación. Estas amenazas requieren una estructura de inteligencia que no solo coordine información, sino que, en momento específicos, pueda desplegar capacidades técnicas y operativas especializadas con autonomía táctica y flexibilidad legal.

Crecimiento del crimen organizado transnacional

Organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, lavado de activos y extorsiones han incrementado su capacidad operativa y territorial en el Perú. Estas redes incurren en las siguientes actividades: operan con altos niveles de sofisticación tecnológica, se infiltran en estructuras estatales a través de la corrupción, y financian conflictos sociales y actividades ilícitas para debilitar la presencia del Estado. La actual debilidad operativa de la DINI disminuye las capacidades para una detención oportuna de las dinámicas del crimen organizado a nivel estratégico, y limita la articulación de respuestas con las fuerzas del orden y autoridades competentes.

Expansión de la minería ilegal y delitos ambientales

La minería ilegal se ha convertido en una estructura criminal violenta con implicancias económicas, sociales, ecológicas y hasta políticas, superando al narcotráfico: financia redes de corrupción y violencia en regiones como La Libertad, Piura, Madre de Dios, Puno, Loreto y Amazonas; utiliza armamento ilegal y fuerza paramilitar para controlar territorios; y genera deforestación masiva, contaminación de ríos y desplazamiento de poblaciones. La falta de inteligencia operativa limita la detección de vínculos financieros, logísticos y políticos detrás de estas estructuras. Se requiere de un sistema de inteligencia con capacidad de actuar sobre el terreno para mapear redes complejas y prevenir conflictos.

Amenaza a la estabilidad democrática y orden constitucional

En los últimos años se han registrado el siguiente panorama: Intentos de deslegitimar procesos electorales y la sucesión constitucional del poder político mediante campañas de desinformación; incitaciones organizadas a la insurgencia civil, bloqueos coordinados y vandalismo; influencia extranjero en procesos internos a través de financiamiento ideológico cibernético.

La DINI, como máximo órgano de inteligencia nacional, debe contar con capacidades operativas reales para anticipar estas amenazas, identificar actores estratégicos detras de los hechos y activar alertas tempranas que protejan la gobernabilidad democrática.

Falencias del modelo meramente coordinador

El modelo actual asigna a la DINI un rol esencialmente de coordinación y evaluación, con escasas herramientas técnicas y operativas autónomas. Esta estructura tiene esas falencias: genera dependencia de otras entidades, muchas veces sin criterios

estratégicos unificados; impide realizar operaciones concretas de inteligencia y recolección activa y directa de información crítica, y fragmenta la visión del sistema de inteligencia nacional dejando vacíos funcionales.

- **Objetivo de la regulación**

  Frente a ese panorama es necesario restituir las capacidades operativas de la DINI y proponer modificaciones específicas al Decreto Legislativo N.º 1141 que permitan su fortalecimiento funcional, con apego a la Constitución, las leyes nacionales y los estándares internacionales de derechos humanos.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  La restitución de las capacidades operativas de la DINI es jurídicamente viable, constitucionalmente legítima y estratégicamente necesaria. Las amenazas actuales requieren que la DINI pueda operar no solo como coordinadora de información, sino como ejecutora de inteligencia estratégica y de sus insumos.

  Se propone modificar el Decreto Legislativo N.° 1141, con la finalidad de fortalecer las funciones a la DINI y medidas relativas al ámbito de inteligencia estratégica. Dicha modificación supone la modificación de sus funciones vigentes y otras modificaciones al Decreto Legislativo N.° 1441, el cual regula el SINA y las disposiciones de creación de la DINI. Los cambios se darán con sujeción a lo establecido en la Ley N.° 29158, Ley N.° 27658, Lineamientos de Organización del Estado y normas conexos.

  La implementación de dicha propuesta, se financiaría con cargo al Presupuesto Institucional del Pliego 010: Dirección Nacional de Inteligencia, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  La restitución de las capacidades operativas de la DINI es jurídicamente viable, constitucionalmente legítima y estratégicamente necesaria. Las amenazas actuales requieren que la DINI pueda operar no solo como coordinadora de información, sino como ejecutora de inteligencia estratégica y de sus insumos.

  La restitución de las capacidades operativas de la DINI se fundamenta no solo en el marco legal vigente, sino también en el contexto actual de amenazas emergentes que afectan directamente la seguridad nacional y la estabilidad democrática del país.

7. **Dictar medidas que, de manera excepcional y por razones de necesidad pública, permitan la reestructuración del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – SEDAPAL S.A. frente a los riesgos operativos, comerciales, económicos y financieros que comprometen la correcta prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.**

   - **Diagnóstico del problema**

     Antecedentes de reorganización en SEDAPAL

     La reorganización de SEDAPAL no constituye una medida inédita. La empresa ha sido objeto de procesos de reordenamiento en el pasado —entre ellos, un plan de reestructuración interna revisado y aprobado por el FONAFE, orientado a racionalizar

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA T.

su estructura gerencial—, lo que confirma tanto la recurrencia de la necesidad de reforma como la vía institucional apropiada para materializarla: la aprobación por los órganos societarios del FONAFE.

Al respecto, durante el año 2023 se desarrollaron evaluaciones preliminares que identificaron desafíos relacionados con la gobernanza del sector, la articulación entre las entidades públicas involucradas, la planificación del desarrollo urbano y la propia organización y gestión empresarial de SEDAPAL. Dichos análisis reconocieron, asimismo, las capacidades operativas y financieras de la empresa, identificando como uno de sus principales desafíos el desarrollo y financiamiento del volumen de inversiones necesario para asegurar la sostenibilidad y expansión de los servicios.

En este contexto, mediante Resolución Suprema N.° 019-2023-VIVIENDA se creó la Comisión Multisectorial encargada de identificar la problemática que enfrenta SEDAPAL para prestar servicios de agua potable y saneamiento de calidad a la ciudadanía y proponer medidas orientadas a su fortalecimiento y modernización (en adelante la Comisión Multisectorial). La misma que fue presidida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento e integrada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio del Ambiente, FONAFE y SEDAPAL, contando además con asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

Como resultado de dicho proceso, la Comisión Multisectorial concluyó en noviembre de 2023 un diagnóstico integral estructurado en nueve ejes: gobernanza de la empresa; organización y recursos humanos; planificación de largo plazo; capacidad de ejecución de inversiones; desarrollo de infraestructura prioritaria; gestión de recursos hídricos; eficiencia operativa y comercial; gestión financiera; y régimen tarifario. A partir de dicho diagnóstico formuló un conjunto de medidas orientadas al fortalecimiento y modernización de la empresa.

Entre los aspectos identificados destacó:

a) La necesidad de fortalecer la articulación entre las funciones de propiedad estatal, regulación y rectoría sectorial.
b) Mejorar la estabilidad y profesionalización de los órganos de gobierno; desarrollar instrumentos de planificación física y financiera de largo plazo.
c) Incrementar la capacidad de ejecución de inversiones; fortalecer la gestión de recursos hídricos y de infraestructura crítica.
d) Mejorar la coordinación entre las entidades públicas que intervienen en la planificación, financiamiento y ejecución de inversiones en el ámbito de SEDAPAL.

De esta manera se vislumbran las siguientes dificultades respecto al régimen tarifario y la situación financiera:
Las tarifas vigentes no cubren los costos ni las inversiones requeridas (lo aprobado para el periodo 2022-2026 representó el 22% de las inversiones programadas) y no incentivan el consumo eficiente. Pese a que los indicadores financieros de SEDAPAL han mejorado (clasificación de riesgo AA(pe) con perspectiva positiva, ingresos y utilidades crecientes entre 2025 y 2026), persisten desafíos: buena parte de la caja está atada a fines específicos, el capital de trabajo es negativo y el activo corriente sigue siendo inferior al pasivo corriente, por lo que el reto no es de solvencia sino de disponibilidad y gestión de recursos.

C. BORDA G.

E. VEGA R.

J. RUIZ A.

E. REBAZA I.

Asimismo, la Comisión Multisectorial identificó que frente a una necesidad de cierre de brechas de S/ 46 558 millones (2023 - 2040), SEDAPAL ejecutaba en promedio solo S/ 522 millones anuales (2018 - 2022), cifras muy por debajo de lo requerido. A abril de 2026, la ejecución acumulada de la cartera de 103 proyectos alcanzaba apenas 18,8% de lo programado para el año, con una alta concentración en pocos proyectos (Nueva Rinconada, Cerro Camote y Collique concentran el 90,4% de lo ejecutado), lo que confirma que el desafío no es solo de financiamiento sino de priorización, maduración de proyectos y coordinación interinstitucional.

En virtud de los expuesto, se advierte que persisten brechas de cobertura (4,31% en agua y 7,58% en alcantarillado) y una infraestructura envejecida (47% de redes primarias y 43,9% de reservorios con más de 25 años; 15% de redes de asbesto cemento). Escenarios de sismo y tsunami proyectan afectaciones severas (hasta 80,4% en cámaras de bombeo) y episodios recientes como el Niño Costero 2017, ciclón Yaku 2023, turbidez del Rímac en 2025 y la DANA Aníbal en agosto de 2026, que colapsó el alcantarillado en Lima Sur, confirman el riesgo recurrente para el abastecimiento de más de once millones de habitantes.

De esta manera, esta evolución permite advertir que el proceso de reestructuración y fortalecimiento requerido no responde a una situación de inviabilidad económica de SEDAPAL, sino a la necesidad de consolidar y desarrollar sus capacidades institucionales para transformar su posición financiera y operativa en una mayor capacidad de planificación, financiamiento y ejecución de inversiones, considerando además que una parte relevante de sus disponibilidades se encuentra vinculada a fines específicos y mecanismos de garantía.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

- **Objetivo de la regulación:**

  Establecer medidas de carácter excepcional y por razones de necesidad pública, que permitan la reestructuración y el fortalecimiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – SEDAPAL S.A. con la finalidad de superar las deficiencias estructurales, organizativas y administrativas que afectan su gestión y capacidad para brindar de manera eficiente, continua y sostenible, los servicios de agua potable y alcantarillado a la población de Lima y Callao.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Bajo el contexto descrito, se evidencia la necesidad de implementar medidas normativas dirigidas a viabilizar la reestructuración y fortalecimiento de SEDAPAL, por lo cual las normas que serán materia de modificación son:

  - Decreto Legislativo N.° 150,Ley de la Empresa de Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA), norma de creación de SEDAPAL
  - Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento y
  - Decreto Legislativo N.° 1693, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, que ordena, sistematiza y optimiza la eficiencia de la actividad empresarial del Estado y fortalece la estructura y gestión del FONAFE.
  - Normas conexas en la materia.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Al respecto, resulta necesario la implementación de medidas normativas mediante un decreto legislativo debido a que las materias abordadas se encuentran contempladas a nivel de normas de rango legal.

De esta manera, la propuesta incluye la modificación de normas con rango de ley vinculadas con la organización, funciones y régimen de gestión de SEDAPAL S.A., incluyendo el Decreto Legislativo N.° 150, Ley de la Empresa de Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA), y las disposiciones pertinentes de los Decretos Legislativos N.° 1280,Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, y N.° 1693, Decreto Legislativo que ordena, sistematiza y optimiza la eficiencia de la actividad empresarial del Estado y fortalece la estructura y gestión del FONAFE, a fin de reestructurar y fortalecer institucionalmente la empresa, optimizar su gobernanza, y garantizar la sostenibilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado en Lima y Callao, ello sin afectar las competencias regulatorias y fiscalizadoras de la SUNASS.

8. Facultar al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para disponer y ejecutar, de manera directa y excepcional, la entrega de bienes de ayuda humanitaria durante los primeros quince días calendario contados desde la ocurrencia de una emergencia o desastre, priorizando la atención de la población afectada en situación de vulnerabilidad.

- **Diagnóstico del problema**

Frente a una emergencia o desastre, la población que ve afectada su vida, salud o medios de vida, percibe una demora en la atención y asistencia humanitaria ocasionada por las trabas burocráticas que rige el principio de subsidiariedad según lo establece el actual marco normativo.
La problemática se divide en los siguientes puntos:

- Restricciones normativas: La redacción del principio de subsidiariedad obliga al nivel nacional a esperar de forma restrictiva a que el gobierno regional o local tenga formalmente superada su capacidad de respuesta y necesariamente que elabore documentos como evaluación de daños y análisis de necesidades, empadronamientos, solicitudes de declaratorias de estado de emergencia, registro de daños en SINPAD, para poder intervenir, lo que impide una respuesta inmediata, especialmente en la entrega de Ayuda Humanitaria.
- Imposibilidad operativa de los gobiernos locales y regionales: Ante emergencias graves, las capacidades de las autoridades locales/regionales frecuentemente quedan sobrepasadas, dejando a la ciudadanía vulnerable sin atención directa inmediata.
- Deficiencias en la información y coordinación operativa: Existen cuellos de botella por la falta de registro de datos en tiempo real en el SINPAD, débil liderazgo de las autoridades locales en las plataformas de defensa civil y falta de estandarización en la coordinación de brigadas y equipos de respuesta (como el Sistema de Comando de Incidentes y equipos USAR).

- **Objetivo de la regulación**

Otorgar al INDECI una facultad legal expresa y subsidiaria para intervenir directamente durante los primeros quince días de una emergencia o desastre y efectuar, cuando resulte indispensable, la entrega inmediata de bienes de ayuda humanitaria, y asegurar los medios y capacidades locales para su implementación.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. DORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Precisar situación excepcional sobre el Principio de subsidiariedad.

  - Otorgar el INDECI una facultad expresa de intervención inmediata subsidiaria.
  - Facultar al INDECI a ejecutar directamente acciones indispensables de respuesta.
  - Establecer la coordinación con las autoridades locales como condición para la intervención directa del INDECI.
  - Fortalecer el uso del EDAN y SINPAD como mecanismos de información para la respuesta inmediata que realizará el INDECI.
  - Establecer la obligación de los gobiernos regionales y locales de registrar oportunamente la información de emergencias y desastres en el SINPAD, que facilite la entrega inmediata de asistencia humanitaria.
  - Precisar que la intervención excepcional del INDECI no implica transferencia de competencias ni exoneración de responsabilidades de los gobiernos regionales y locales, manteniéndose las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno conforme al SINAGERD.
  - Fortalecer las capacidades locales de respuesta mediante el Voluntariado en Emergencias y Rehabilitación (VER) y brigadas operativas y especializadas que coadyuven a una respuesta inmediata y oportuna, en la asistencia humanitaria.

- **Necesidad de una norma con rango de ley**

  La habilitación de la facultad al INDECI debe ser mediante la modificación de una norma con el mismo nivel y rango que la Ley N° 29664, toda vez que la medida propuesta incide en el régimen de competencias y responsabilidades establecido por dicha Ley.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORJA G.

h. EN MATERIA DE VIVIENDA Y SANEAMIENTO:

1. Dictar medidas para establecer soluciones alternativas a las factibilidades de servicios condicionadas de agua potable y saneamiento para garantizar la viabilidad inmediata de los proyectos de Vivienda de Interés Social e incorporar, obligatoriamente la inclusión y priorización de los terrenos estatales o privados destinados a Vivienda de Interés Social dentro de los planes regionales de agua potable y saneamiento.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Diagnóstico del problema**

  La disponibilidad de servicios básicos constituye una condición esencial para garantizar la habitabilidad de las viviendas y la adecuada ejecución de los proyectos VIS. Sin embargo, en diversas ciudades del país existen áreas urbanas y de expansión urbana donde la infraestructura de agua potable y saneamiento resulta insuficiente o inexistente para atender de manera inmediata la demanda generada por nuevos proyectos habitacionales.

  En ese contexto, de conformidad con el Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, modificado por el Decreto Legislativo N.° 1620, publicado el 21 de diciembre de 2023, y el cual, en su numeral 21.4 del artículo 21, establece que "cuando no sea posible atender la solicitud de factibilidad de servicios, el tercero interesado está facultado, de conformidad con el marco normativo aplicable, para financiar y/o ejecutar

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

infraestructura en materia de agua potable y saneamiento, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la presente Ley, previa opinión favorable del prestador de servicios".

A su vez, el Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1280 dispone que para el caso de la atención de solicitudes de factibilidad de servicios de agua potable y saneamiento para proyectos VIS ubicados fuera del ámbito de cobertura de los sistemas de distribución de agua potable y/o recolección de aguas residuales o cuando dichos sistemas no cuenten con capacidad suficiente para su atención, el prestador de servicios el prestador de servicios de agua potable y saneamiento evalúa la solicitud y, de corresponder, emite el Certificado de Factibilidad de Servicios condicionado a la ejecución de obras complementarias, al mejoramiento de la infraestructura existente o a la implementación de soluciones alternativas previstas en el Reglamento Nacional de Edificaciones, es decir convencionales.

Sin embargo, la normativa vigente no considera la posibilidad de admitir soluciones no convencionales como alternativa ante la imposibilidad de obtener la factibilidad de servicios para proyectos VIS, restringiendo la posibilidad de desarrollar suelo urbano formal.

Asimismo, actualmente todo proyecto financiado por el MVCS debe cumplir con el requisito de encontrarse en el Plan Regional de Agua Potable y Saneamiento, o en el Programa de Inversiones de la EPS en caso del área de responsabilidad de las EPS a nivel nacional, lo que restringe la posibilidad de promocionar y desarrollar proyectos VIS con la celeridad y flexibilidad necesarias.

C. BORDA G.

- **Objetivo de la regulación**

Modificar las reglas sustanciales y procedimentales vinculadas a la promoción de vivienda social, respecto al desarrollo de proyectos VIS a partir de opciones tecnológicas no convencionales cuando no sea posible atenderse con opciones convencionales de agua potable y saneamiento. Asimismo, incorporar directamente a los proyectos VIS dentro de los Planes Regionales de Agua Potable y Saneamiento para su consideración en financiamiento, así como en los programas de inversión de las EPS.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se contemplan las siguientes medidas:

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

✓ Incluir a las soluciones tecnológicas no convencionales como alternativas ante la ausencia de factibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento para proyectos VIS.
✓ Establecer el procedimiento, financiamiento, retribuciones y regulación sobre soluciones tecnológicas no convencionales de agua potable y saneamiento en el caso de proyectos VIS.
✓ Priorizar e incluir directamente a los proyectos de agua potable y saneamiento que abastezcan proyectos VIS en los Planes Regionales de Agua Potable y Saneamiento, así como en los programas de inversión de las EPS.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

El Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, actualmente no considera la incorporación

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

de soluciones tecnológicas no convencionales como alternativa a la falta de factibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento. Asimismo, tampoco considera la priorización ni la inclusión de proyectos VIS en los planes regionales de agua potable y saneamiento, ni en el plan de inversiones de las EPS. Por lo que resulta necesario una modificación a nivel de Ley para superar esta necesidad.

- **Financiamiento**

  La implementación de las disposiciones establecidas se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en el marco de las leyes anuales de presupuesto y de acuerdo con sus respectivas competencias, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público ni comprometer recursos públicos adicionales a los previstos en el presupuesto institucional aprobado.

2. **Establecer un régimen registral especial, simplificado y preferente de procedimientos registrales especiales y plazos reducidos para la inscripción de los actos, contratos y derechos vinculados con proyectos de Vivienda de Interés Social, incluyendo la inscripción de reservas, adjudicaciones, transferencias, contratos de desarrollo inmobiliario y demás actos necesarios para garantizar la seguridad jurídica y continuidad del proyecto, pudiendo establecerse mecanismos de calificación prioritaria, simplificación documental y coordinación interinstitucional.**

- **Diagnóstico del problema:**

  Los proyectos de Vivienda de Interés Social requieren la inscripción sucesiva y coordinada de diversos actos vinculados con el predio y el desarrollo inmobiliario, tales como saneamiento, reserva o disposición del predio estatal, acumulación o subdivisión, habilitación urbana, independización, recepción de obras, declaratoria de edificación, independización, adjudicación y transferencia de las viviendas, así como la inscripción y levantamiento de cargas o restricciones.

  La tramitación de dichos actos mediante procedimientos registrales generales, con plazos y requerimientos no diferenciados según la naturaleza y complejidad de los proyectos VIS, puede generar demoras, reiteración de documentación y discontinuidad entre las distintas etapas del proyecto, afectando su ejecución, financiamiento y entrega oportuna de viviendas.

  De la experiencia operativa del PGSU y de la interacción con las entidades intervinientes se identifican las siguientes manifestaciones del problema público:

  - Demoras acumulativas en la cadena registral. El plazo de cada inscripción no se evalúa aisladamente, sino en su efecto acumulado: la sucesión de calificaciones, observaciones, reingresos y prórrogas genera tiempos muertos que se agregan al cronograma del proyecto y que se trasladan al costo financiero del suelo y de la edificación.
  - Observaciones registrales sucesivas. La formulación fraccionada de observaciones respecto de aspectos que pudieron ser advertidos en el primer pronunciamiento obliga al administrado a subsanaciones reiteradas, con riesgo de vencimiento de la vigencia del asiento de presentación y pérdida de la prioridad registral obtenida.
  - Reiteración de exigencias documentales. Se requiere al administrado documentación que obra en poder de otras entidades públicas —MVCS, gobiernos locales, Superintendencia Nacional de Bienes Estatales,

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

COFOPRI, entre otras— pese a la existencia de un marco general de interoperabilidad, lo que evidencia una brecha entre la regulación general de simplificación administrativa y su aplicación efectiva en sede registral.

- Discontinuidad entre etapas del proyecto. La ausencia de una identificación única del proyecto VIS impide el tratamiento coordinado de los actos registrales sucesivos vinculados a un mismo predio matriz, generando calificaciones desarticuladas y criterios no uniformes entre instancias y oficinas registrales.
- Incertidumbre sobre la inscripción de cargas y estipulaciones propias del modelo VIS. Las obligaciones, condiciones, restricciones y cargas derivadas de los contratos de desarrollo inmobiliario y de los compromisos de destino de las unidades a Vivienda de Interés Social carecen de un tratamiento registral expreso y uniforme, lo que dificulta su oponibilidad frente a terceros.
- Impacto financiero y presupuestal. La dilación registral incrementa el costo del capital inmovilizado, retrasa el cierre financiero de los desarrolladores, difiere el desembolso de los subsidios habitacionales y de los créditos hipotecarios, y compromete la ejecución del gasto público programado, con efecto directo sobre la oportunidad de entrega de las viviendas a la población beneficiaria.

La causa estructural del problema no reside en la actuación de las entidades intervinientes, sino en el diseño normativo vigente: el ordenamiento registral está construido sobre un régimen general uniforme, concebido para actos singulares, que no contempla un tratamiento diferenciado para proyectos de vivienda social de ejecución masiva, secuencial y de interés público. En consecuencia, la solución no puede alcanzarse mediante ajustes de gestión ni mediante normas de rango infralegal, sino a través de una habilitación legislativa que permita configurar un régimen registral especial.

Finalmente, cabe precisar que el problema identificado no se resuelve mediante la reducción indiscriminada de plazos ni mediante la flexibilización de la calificación registral. Un plazo único y uniforme resultaría incompatible con operaciones registrales complejas o masivas y podría inducir calificaciones apresuradas, con el consiguiente deterioro de la seguridad jurídica que el propio sistema registral está llamado a garantizar. El diseño de la medida debe, por tanto, ser diferenciado y preservar íntegramente la función calificadora.

- **Objetivo de la regulación**

La propuesta normativa tiene por objeto reducir sustancialmente estos plazos a la mitad, para los procedimientos de transferencia de predios estatales destinados a proyectos VIS, así como del plazo para dejar consentidas estas transferencias, en el marco de lo dispuesto por la Ley N.° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.° 008-2021-VIVIENDA, la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y el Decreto Legislativo N.° 1192.

Establecer un régimen registral especial, simplificado y preferente para los actos vinculados con proyectos de Vivienda de Interés Social, que permita reducir plazos y cargas documentales, articular la actuación del MVCS, SUNARP, gobiernos locales y demás entidades competentes, y otorgar predictibilidad y seguridad jurídica a la ejecución y continuidad de dichos proyectos.

C. DORIA G.

E. VEGA R.

J. RUIZ A.

E. REBAZA I.

Los procedimientos y plazos preferentes deben establecerse de manera diferenciada según la naturaleza, complejidad y necesidad de evaluación técnica del acto registral, manteniendo la calificación registral y los principios que garantizan la seguridad jurídica.

REDUCCIÓN AL 50 % DEL PLAZO DE TRANSFERENCIA DE PREDIOS ESTATALES PARA VIS

La Directiva N.° DIR-00006-2022/SBN, que rige la transferencia interestatal de predios estatales, no fija un plazo máximo para la tramitación. En defecto de plazo especial se aplica el plazo general del procedimiento administrativo de evaluación previa, de treinta (30) días hábiles, conforme al TUO de la Ley N.° 27444, aprobado por Decreto Supremo N.° 006-2026-JUS. A ello se agrega el plazo de subsanación de hasta diez (10) días hábiles que la entidad otorga al solicitante —conforme al numeral 189.2 del Reglamento de la Ley N.° 29151, aprobado por Decreto Supremo N.° 008-2021-VIVIENDA—, durante el cual el cómputo se suspende y se reactiva al subsanarse, para concluir con el Informe Técnico Legal y la resolución correspondiente.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

Se propone incorporar en la ley autoritativa una habilitación específica que faculte al Poder Ejecutivo a establecer, mediante decreto legislativo, un régimen registral especial, simplificado y preferente aplicable a los actos, contratos y derechos vinculados con proyectos de Vivienda de Interés Social. Los contenidos normativos concretos que se pretende aprobar al amparo de dicha habilitación son los siguientes:

- Implementar un procedimiento registral especial y preferente para proyectos VIS, acreditados como tales conforme a la normativa sectorial vigente.
- Establecer plazos reducidos y diferenciados de calificación e inscripción, atendiendo a la naturaleza y complejidad del acto registral y a la necesidad de evaluación técnica, evitando imponer un plazo único que resulte incompatible con operaciones registrales complejas o masivas.
- Implementar mecanismos de presentación electrónica, interoperabilidad y simplificación documental entre SUNARP, MVCS, gobiernos locales, SBN y demás entidades públicas competentes.
- Evitar la exigencia al administrado de información o documentación que pueda ser obtenida directamente mediante interoperabilidad con otras entidades públicas.
- Permitir la identificación única y tramitación coordinada de los actos registrales sucesivos o vinculados a un mismo proyecto VIS, facilitando la continuidad de su ejecución.
- Establecer que las observaciones registrales sean formuladas, en cuanto resulte posible, de manera integral en el primer pronunciamiento, evitando observaciones sucesivas respecto de aspectos que pudieron ser advertidos inicialmente.
- Regular la inscripción de cargas, obligaciones, condiciones, restricciones y demás estipulaciones vinculadas al desarrollo de proyectos VIS que, conforme a ley, tengan efectos registrales sobre el predio.
- Mantener expresamente la calificación registral y los principios de legalidad, tracto sucesivo, legitimación, prioridad y demás garantías de la función registral, de modo que la simplificación administrativa no afecte la seguridad jurídica.

Las medidas descritas configuran un régimen de especialidad procedimental y no un régimen de excepción sustantiva. No se propone suprimir ni limitar la calificación registral, ni alterar el régimen de derechos reales, ni sustraer acto alguno del control de legalidad a cargo del Registro. Lo que se propone es un tratamiento procedimental

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

diferenciado, justificado en la naturaleza masiva, secuencial y de interés público de los proyectos VIS, en línea con la finalidad promotora del acceso a la vivienda que informa el marco sectorial.

Asimismo, se estima pertinente que el decreto legislativo que se emita al amparo de la habilitación contemple, como mínimo, los siguientes elementos de diseño, en resguardo de su viabilidad e implementación:

- Definición del ámbito objetivo de aplicación, mediante remisión expresa a la acreditación del proyecto como VIS conforme a la normativa sectorial, a efectos de delimitar con precisión el universo de actos beneficiados por el régimen preferente.
- Reserva a la SUNARP, en su condición de organismo técnico especializado rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, del desarrollo reglamentario de los aspectos estrictamente técnicoregistrales, incluidos los plazos diferenciados por tipo de acto.
- Previsión de una regla de transición aplicable a los títulos en trámite y a los proyectos en ejecución a la fecha de entrada en vigencia del decreto legislativo.
- Establecimiento de indicadores de seguimiento sobre plazos efectivos de inscripción y tasa de observaciones en proyectos VIS, que permitan evaluar el desempeño del régimen y sustentar ajustes posteriores.

El artículo 41.1 del Decreto Legislativo N.° 1192 establece un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para que la SBN emita la resolución de transferencia. A ello se suma que, una vez consentida la resolución, las entidades cuentan con treinta (30) días hábiles para efectuar el descargo del predio en los registros municipales. Esta doble barrera temporal dilata injustificadamente el inicio de los proyectos VIS, afectando el derecho fundamental a una vivienda adecuada y la política pública de cierre de brechas habitacionales.

Se requiere una norma con rango de ley considerando que el plazo general de evaluación previa está fijado por el TUO de la Ley N.° 27444 y el plazo de subsanación por el Reglamento de la Ley N.° 29151; una directiva de la SBN no puede apartarse de ellos ni establecer la preclusión de observaciones, la responsabilidad funcional por incumplimiento del plazo ni el mandato de interoperabilidad oponible a entidades ajenas al Sistema Nacional de Bienes Estatales. La reducción propuesta no afecta el derecho de defensa, por tratarse de un procedimiento entre entidades públicas y no frente a un administrado particular.

- **Beneficios de la propuesta**

La medida propuesta permitirá reducir de manera significativa los tiempos de la cadena registral asociada a los proyectos VIS, otorgando predictibilidad a los plazos de inscripción y, con ello, mayor certeza a la programación de los Proyectos Urbanos Integrales que ejecuta, promueve o facilita el PGSU.

De manera específica, se identifican los siguientes beneficios:

a) Mayor eficiencia en la ejecución del ciclo de proyecto, al eliminar tiempos muertos entre etapas y reducir la reiteración de subsanaciones documentales.

b) Reducción del costo financiero del proyecto, derivada de la menor inmovilización de capital y del acortamiento del periodo entre la inversión y la generación de flujos, con efecto favorable sobre el precio final de la Vivienda de Interés Social.
c) Mejora de la bancabilidad de los proyectos VIS, al incrementarse la certeza sobre la oportunidad de constitución e inscripción de garantías, transferencias y demás actos relevantes para el financiamiento.
d) Fortalecimiento de la seguridad jurídica del adquirente de Vivienda de Interés Social, mediante la inscripción oportuna de su derecho de propiedad y la adecuada publicidad de las cargas y condiciones aplicables.
e) Mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, al reducirse el diferimiento en la aplicación de los subsidios habitacionales y mejorarse la ejecución del gasto programado.
f) Articulación interinstitucional efectiva entre el MVCS, la SUNARP, los gobiernos locales y las demás entidades competentes, mediante interoperabilidad y estandarización documental, en concordancia con las políticas de modernización de la gestión pública y de gobierno digital.
g) Contribución al cierre de la brecha habitacional cuantitativa, al ampliarse la capacidad efectiva de colocación de unidades de Vivienda de Interés Social por unidad de tiempo.

Cabe destacar que los beneficios descritos se obtienen sin desplazar competencia alguna ni afectar la función registral, en tanto la propuesta opera sobre el procedimiento y no sobre el contenido de la calificación.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

Las medidas propuestas recaen sobre materias reguladas por normas con rango de ley. En particular, los actos inscribibles, la calificación registral y los principios que rigen la función registral se encuentran establecidos en los artículos 2008 a 2019 del Código Civil; la organización del sistema registral se rige por la Ley N.° 26366; los procedimientos de habilitación urbana y edificación se regulan por la Ley N.° 29090; la disposición de predios estatales se sujeta al Texto Único Ordenado de la Ley N.° 29151; y la definición y régimen de la Vivienda de Interés Social se encuentra prevista en la Ley N.° 31313.

En aplicación del principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, dichas disposiciones no pueden ser modificadas mediante decreto supremo, reglamento o resolución administrativa. En consecuencia, la implementación de un régimen registral especial con plazos preferentes, reglas de calificación integral y mandatos de interoperabilidad oponibles a las entidades intervinientes exige necesariamente una norma de rango legal.

El artículo 104 de la Constitución habilita al Congreso de la República a delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos sobre materia específica y por el plazo determinado establecido en la ley autoritativa. Concordantemente, el numeral 4 del artículo 101 excluye de la delegación las materias relativas a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. La medida propuesta no incide en ninguna de dichas materias indelegables.

Asimismo, la medida satisface las exigencias de especificidad y determinación que la jurisprudencia constitucional ha derivado del artículo 104, en tanto: (i) identifica con precisión el objeto de la habilitación —el régimen registral aplicable a los actos vinculados con proyectos de Vivienda de Interés Social—; (ii) delimita el universo

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

subjetivo y objetivo de aplicación mediante remisión a la acreditación sectorial del proyecto VIS; y (iii) enuncia los contenidos normativos concretos que se pretende aprobar, permitiendo el control posterior del ejercicio de la facultad delegada por parte del Congreso de la República. Debe recordarse, en esa línea, que la delegación es de interpretación restrictiva y que el decreto legislativo que se emita no podrá exceder el ámbito material ni el plazo fijados en la ley autoritativa.

La medida tampoco compromete el contenido constitucionalmente protegido del derecho de propiedad reconocido en el artículo 70 de la Constitución. Por el contrario, lo refuerza: la inscripción oportuna y la publicidad registral adecuada de los derechos de los adquirentes de Vivienda de Interés Social constituyen mecanismos de tutela de la propiedad y de reducción de la litigiosidad inmobiliaria.

Corresponde precisar que la propuesta respeta la condición de la SUNARP como organismo técnico especializado y ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos. La habilitación legislativa se limita a establecer el marco del régimen especial, correspondiendo a dicha entidad el desarrollo normativo de los aspectos técnico-registrales, en ejercicio de sus competencias. En tal sentido, se recomienda que el proyecto de decreto legislativo que se elabore al amparo de la facultad delegada sea materia de coordinación previa con la SUNARP y con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el marco de lo dispuesto por la Ley N.° 26889 y su Reglamento.

La ejecución de proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) requiere de la disponibilidad oportuna de predios estatales. Actualmente, el procedimiento de transferencia que realiza la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) se rige por plazos que, si bien resultan adecuados para la generalidad de los casos, constituyen un cuello de botella crítico para los proyectos VIS, cuya viabilidad económica y social depende de la celeridad en la habilitación del suelo.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. DORIA G.

3. Modificar la Ley N.° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH); Ley N.° 30852, Ley que aprueba la exoneración de requisitos a familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables con el Bono Familiar Habitacional y con el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos constituida por población damnificada con vivienda con daño recuperable; y Ley N.° 31526, Ley que crea el Bono de Arrendamiento de Vivienda para Emergencias, con la finalidad de optimizar la regulación para mejorar la atención de damnificados

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Diagnóstico del problema**

Las Leyes N.° 27829, N.° 30852 y N.° 31526 regulan directamente condiciones de acceso, atención extraordinaria, duración, priorización y control de los beneficios. Esta regulación presenta un nivel de rigidez que limita la posibilidad de adecuar oportunamente las intervenciones a la experiencia operativa, a las características de cada emergencia o desastre y a la disponibilidad presupuestaria del sector.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

En el caso del BFH, se requiere precisar el alcance de la atención extraordinaria, diferenciar la intervención en zonas declaradas en estado de emergencia de los procesos de reasentamiento en zonas de riesgo no mitigable, ordenar los requisitos aplicables a los beneficiarios y evitar duplicidades en el acceso a subsidios. Asimismo, el valor máximo de la Vivienda de Interés Social (VIS) requiere mayor capacidad de actualización frente a variaciones de costos y condiciones del mercado.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

Respecto del BAE, la experiencia de ejecución evidencia la necesidad de adecuar la duración del beneficio, incorporar criterios de priorización cuando los recursos disponibles resulten insuficientes, precisar los supuestos de retiro y exclusión y permitir

que el control posterior se realice en la oportunidad que resulte necesaria para adoptar medidas antes de nuevos desembolsos cuando se detecten incumplimientos.

- **Objetivo de la regulación**

  Ley N.º 27829 y Ley N.° 30852

  De acuerdo a lo expuesto, el proyecto normativo tiene como objetivos sustantivos, lo siguientes:

  - Redimensionar el universo de potenciales beneficiarios, a fin de garantizar su financiamiento dentro de los límites presupuestales del periodo fiscal.
  - Seguir contribuyendo a la reducción de la brecha habitacional cualitativa y cuantitativa.

  Ley N.º 31526

  Simplificar y optimizar el marco legal aplicable al Bono de Arrendamiento de Vivienda para Emergencias, a fin de:

  - Adecuar la duración del beneficio y sus criterios de priorización a la evidencia sobre la recuperación de vivienda por parte de las familias damnificadas y a la disponibilidad presupuestal.
  - Precisar los supuestos en que no corresponde el otorgamiento del beneficio, asegurando su focalización en la población efectivamente damnificada.
  - Fortalecer el control posterior, la trazabilidad de los recursos públicos y la oportunidad de las medidas correctivas frente a incumplimientos.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Para el BFH se propone modificar la Ley N.° 27829 y la Ley N.° 30852, a fin de precisar que la atención extraordinaria por desastres se dirige a población con vivienda colapsada o inhabitable ubicada en zonas declaradas en estado de emergencia en el marco de la Ley N.° 29664; diferenciar la construcción de VIS en zonas habitables o de bajo riesgo de la reubicación definitiva de población ubicada en zonas de riesgo no mitigable; y ordenar las reglas sobre propiedad, acceso previo a subsidios y exoneraciones de requisitos, manteniendo la exoneración de ingreso mínimo familiar y ahorro en los supuestos que correspondan.

  Asimismo, se propone que el valor máximo de la VIS y el valor del BFH aplicable a emergencias puedan aprobarse mediante la norma reglamentaria que corresponda, según la modalidad, permitiendo su actualización sin necesidad de una nueva modificación legal cuando cambien las condiciones técnicas o económicas de la intervención.

  Para el BAE se propone modificar la Ley N.° 31526, a fin de adecuar la duración máxima del beneficio a la experiencia de recuperación de las familias damnificadas y a la disponibilidad presupuestaria; incorporar criterios de priorización territorial; precisar las causales de retiro, suspensión y exclusión; y permitir que el control posterior se realice en cualquier momento, de manera que las medidas correctivas puedan adoptarse antes del siguiente desembolso cuando se detecten incumplimientos.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  Las medidas propuestas recaen sobre requisitos, condiciones de acceso, duración, reglas de atención extraordinaria y otros aspectos actualmente establecidos en las Leyes N.° 27829, N.° 30852 y N.° 31526. En aplicación del artículo 51 de la Constitución Política del Perú, dichas disposiciones no pueden ser modificadas mediante Decreto Supremo, reglamento o resolución administrativa. En consecuencia, resulta necesario contar con una habilitación legislativa específica, en el marco del artículo 104 de la Constitución, que permita efectuar las modificaciones mediante decreto legislativo.

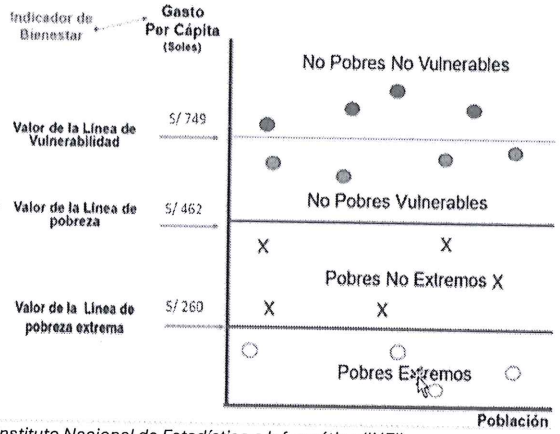
4. Modificar el Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, a fin de establecer el marco regulatorio para la creación del Esquema Integral de Subsidios Cruzados Focalizados en los servicios de agua potable y saneamiento.

- **Diagnóstico del problema**

  La red existente (denominado colateral de conexión o de la última milla) puede llegar a costar cerca de S/ 1,500 soles[87]. Mientras que el costo de una conexión de alcantarillado puede llegar a costar S/ 2,500. Lamentablemente, a diferencia de otros sectores como el gas natural[88], no existe un mecanismo de subsidio que permita abaratar al usuario el precio de acceder al servicio. De este modo, el usuario debe soportar el recargo mensual, sin contar con el costo de la tarifa por concepto de consumo de agua y saneamiento.

  Impacto tarifario: Al cierre de 2025, el umbral de pobreza extrema se situaba en S/ 260 mensuales por persona; el de pobreza en S/ 462; y, el de vulnerabilidad en S/ 749. En departamentos como Cajamarca, Loreto, Pasco, Puno y Huancavelica, cerca del 40% de la población se encuentra en situación de pobreza.

Valores monetarios, a nivel nacional



Fuente: ENAHO-Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Elaboración: DGPRCS-DS

87 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4242601/Precios%20de%20Servicios%20Colaterales.pdf.pdf?v=1729263909

88 https://www.gob.pe/44184-programa-bonogas

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA C. BORDA G.
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS E. VEGA R.
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN J. RUIZ A.
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA E. REBAZA I.

Asimismo, se ha identificado a la población peruana según su situación de pobreza (extrema o no extrema) y su grado de vulnerabilidad económica. De acuerdo con la ENAHO (2025), cerca del 26% se encuentra en situación de pobreza, mientras que el 33% de la población nacional se encuentra en situación de vulnerabilidad, lo que equivale a más de la mitad del país enfrentando condiciones estructurales de precariedad.

En el ámbito urbano, se concentra la mayor parte de la pobreza y vulnerabilidad. El 2% de la población enfrenta una condición de pobreza extrema; mientras que el 17% de pobreza no extrema, mientras que el 24% es considerada población vulnerable. Este último grupo, si bien no califica como pobre en términos monetarios, presenta un alto grado de exposición ante eventos adversos que podrían empujarlos a la pobreza, como desastres naturales o pérdida de ingresos. Es decir, una pequeña perturbación podría llevarlos nuevamente a la condición de pobre.

Distribución de la pobreza y vulnerabilidad por ámbito geográfico

Ámbito	Pobre		No Pobre	% pob del	% de del país			Total
	Extremo	No extremo	Vulnerable	país	Extremo	No extremo	Vulnerable	
Urbana	3%	20%	29%	81%	2%	17%	24%	43%
Rural	11%	24%	47%	19%	2%	4%	9%	15%
Total	5%	21%	33%	100%	5%	21%	33%	58%

Fuente: ENAHO 2025– INEI
Elaboración: DGPRCS - DS

Por ello se afirma que existe una brecha de asequibilidad y equidad tanto en el acceso a los servicios, como en su uso. Los costos incrementales producto de una nueva conexión son una carga difícil de soportar para una familia en condición de pobreza, que como se ha visto tiene exiguos ingresos mensuales, al igual que las familias en condición de vulnerabilidad. Lo cual desincentiva su asentamiento en zonas urbanizadas formales. Por ejemplo, si el costo de una nueva conexión (agua y alcantarillado) es de aproximadamente S/ 4,000, representa cerca ocho veces los ingresos mensuales de una vivienda en condición de pobreza.

De este modo, la ausencia de un esquema que soporte los costos incrementales desincentiva a su vez el potencial desarrollo de vivienda formal al limitar la demanda de los mismos, al mismo tiempo que afecta la estabilidad financiera de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento, pues muchas veces los asentamientos sin acceso al servicio de agua potable se valen de conexiones clandestinas para su consumo. Lo que eleva el agua no facturada y con ello afecta la sostenibilidad de la prestación de los servicios.

- **Objetivo de la regulación**

El objetivo es implementar un mecanismo integral de subsidios cruzados a nivel nacional que, además de garantizar la asequibilidad para la población en situación de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema, permita la viabilidad técnica y financiera de los sistemas de agua potable y saneamiento para proyectos VIS y H.U.

La medida potencialmente beneficiaría en el ámbito urbano a 408 mil personas en condición de pobreza extrema; cerca de 1.1 millones de personas en condición de pobreza no extrema; y, cerca de 1.5 millones de personas en condición de vulnerabilidad. De acuerdo con la distribución de la pobreza a nivel nacional, dichos beneficiarios están distribuíos principalmente en ciudades grandes como Lima, Piura y Arequipa Metropolitana (20% de la población nacional)..

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Para abordar esta complejidad, se propone incluir las siguientes disposiciones:

  - **Crear y regular un esquema integral de subsidios cruzados focalizados aplicable al ámbito urbano**: permitir establecer subsidios y aportes diferenciados entre usuarios de una misma empresa prestadora o de distintas empresas prestadoras, considerando su condición socioeconómica y rangos de consumo. El esquema podrá financiar total o parcialmente el costo de conexión de nuevos usuarios en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, preservando la sostenibilidad económico- financiera de los prestadores. Para su implementación, podrán modificarse las normas vinculadas a la materia de servicios de agua potable y saneamiento
  - **Ampliación de beneficiarios**: Incluir explícitamente en el esquema de subsidios a los proyectos de VIS y H.U. que, por su ubicación o diseño, presentan costos incrementales elevados que los hacen inasequibles bajo condiciones de mercado estándar.
  - **Fondos de compensación técnica**: Crear un mecanismo dentro del esquema para compensar los costos operativos extraordinarios asociados a sistemas de agua potable y saneamiento complejos en nuevas habilitaciones urbanas.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  La aprobación de una norma con rango de ley es fundamental pues sólo mediante ley se puede universalizar el esquema de subsidios estipulado en el Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, lo que forma parte de la Política Social del gobierno aplicado al sector de agua potable y saneamiento en el Perú.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

5. **Establecer medidas para prevenir que en zonas urbanas que no cuenten con condiciones que garanticen la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, incluyendo el fortalecimiento del régimen de responsabilidades administrativas aplicables a los funcionarios de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento que promuevan, autoricen, permitan o favorezcan dichas actuaciones**

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Diagnóstico del problema**

  En diversas zonas del país se viene produciendo la habilitación, promoción o consolidación de asentamientos humanos y otras ocupaciones urbanas en áreas que no cuentan con las condiciones necesarias para garantizar la prestación adecuada de los servicios de agua potable y saneamiento. Esta situación contribuye al crecimiento urbano desordenado, incrementa las brechas de acceso a servicios básicos, dificulta la planificación y ejecución de inversiones en infraestructura de agua potable y saneamiento y afecta la sostenibilidad de la prestación de dichos servicios.

  Esta problemática se agudiza cuando en dichas ocupaciones se otorgan factibilidades de servicios por los funcionarios de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento. En estos casos, el marco normativo vigente no resulta suficientemente disuasivo para prevenir dichas conductas ni establece mecanismos adecuados para determinar responsabilidades proporcionales a la afectación generada al interés público, especialmente respecto de la adecuada planificación

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

urbana y la garantía de condiciones que permitan la prestación sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento.

- **Objetivo de la regulación**

Se requiere fortalecer el marco normativo sectorial (Decreto Legislativo N.° 1280 y la Ley N.° 32065) para prevenir que la factibilidad de servicios se otorgue en zonas que no cuenten con condiciones para garantizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, promoviendo el desarrollo urbano desordenado y la insostenibilidad de dichos servicios.

La medida propuesta no supone una restricción o limitación directa del derecho fundamental de acceso al agua potable ni al derecho a la vivienda, toda vez que no tiene por objeto impedir, suspender o denegar el acceso al servicio a la población, sino asegurar que las decisiones relacionadas con el otorgamiento de la factibilidad de servicios se adopten únicamente cuando existan condiciones que permitan garantizar una prestación adecuada y sostenible. Por el contrario, la medida se encuentra orientada a proteger dicho derecho en su dimensión prestacional, evitando que la generación o consolidación de nuevas áreas urbanas sin disponibilidad efectiva de fuentes, infraestructura o capacidad para la prestación del servicio genere situaciones en las que el reconocimiento formal de una factibilidad no pueda traducirse posteriormente en un acceso real, continuo y sostenible al agua potable y al saneamiento. En ese sentido, la medida resulta idónea para alcanzar la finalidad constitucionalmente legítima de promover un crecimiento urbano ordenado y garantizar la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento.

Bajo un análisis de proporcionalidad, la medida adoptada resulta ser la idónea y la menos gravosa para alcanzar el objetivo regulatorio, toda vez que no impone cargas, sanciones ni restricciones directas a los ciudadanos. La regulación se enfoca de manera estricta en el ámbito del control de la gestión pública, al establecer un régimen de responsabilidades y obligaciones orientadas a los funcionarios de las empresas prestadoras de servicios (EPS) que, en el ejercicio de sus funciones, promuevan, autoricen, permitan o favorezcan factibilidades en zonas donde no estén garantizadas las condiciones operativas. De este modo, se implementan mecanismos de control y prevención que obligan a que las decisiones técnicas consideren ineludiblemente la disponibilidad y sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento, protegiendo el interés público y asegurando que la planificación urbana garantice el acceso real y sostenible de la población a los servicios básicos.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

En ese sentido, las medidas concretas que se pretende aprobar son:

- Establecer un régimen de responsabilidades administrativas aplicables a los funcionarios de las EPS que, en el ejercicio de sus funciones, promuevan, autoricen, permitan o favorezcan la factibilidad de servicios en zonas en donde no se encuentren garantizadas las condiciones para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.
- Establecer obligaciones y mecanismos de control orientados a asegurar que las decisiones vinculadas con la factibilidad de servicios consideren la disponibilidad y sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- Incorporar medidas de prevención y fiscalización que desincentiven la generación de nuevas áreas urbanas carentes de servicios básicos.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

La regulación propuesta comprende el establecimiento y fortalecimiento de un régimen de responsabilidades de naturaleza administrativa aplicable a los funcionarios de las EPS lo que supone la modificación o incorporación de disposiciones con rango legal.

En consecuencia, la materia no puede ser desarrollada mediante normas reglamentarias, siendo necesaria una norma con rango de ley que otorgue sustento jurídico a las medidas propuestas y permita fortalecer la protección del interés público, promover el desarrollo urbano ordenado y contribuir a garantizar el acceso sostenible de la población a los servicios de agua potable y saneamiento.

6. **Modificar la Ley N.° 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable, a fin de ampliar las medidas para el acceso al agua potable y al saneamiento mediante soluciones tecnológicas no convencionales de carácter temporal en proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y nuevas habilitaciones urbanas; así como regular la participación de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento en la operación de dichas soluciones, la aplicación de una tarifa social y los mecanismos para su financiamiento.**

- **Diagnóstico del problema**

La brecha de cobertura de agua y saneamiento se ha visto agravada por una expansión urbana que ocurre a un ritmo superior a la capacidad del Estado para dotar de infraestructura convencional.

- **Insuficiencia de soluciones definitivas:** La dependencia exclusiva de redes convencionales posterga indefinidamente el acceso al servicio para millones de peruanos, mientras esperan que la planificación urbana y la inversión de gran escala lleguen a sus localidades.
- **Exclusión de nuevos desarrollos:** La normativa actual no prevé adecuadamente la atención mediante la Ley N.° 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable (en adelante, LAU) a proyectos VIS o H.U., dejando estos nuevos asentamientos desprovistos de servicios básicos esenciales hasta la consolidación total de la infraestructura.
- **Carencia de operador:** En muchos casos, los sistemas temporales instalados no cuentan con una gestión profesional, lo que conlleva al deterioro prematuro de las soluciones técnicas implementadas.

- **Objetivo de la regulación**

El objetivo de la regulación será optimizar la LAU para que funcione como un mecanismo de **transición**, permitiendo el despliegue de opciones no convencionales (tanto en agua potable como en saneamiento) de manera temporal, asegurando que las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento (EPS) asuman la operación del servicio bajo una **tarifa social** en VIS y nuevas H.U. mientras se ejecuta la infraestructura definitiva.

DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  Se propone una reforma que incorpore las siguientes disposiciones:

  - **Ampliación del catálogo tecnológico:** Extender el alcance de la LAU, inicialmente centrada en agua potable, para incluir explícitamente **opciones tecnológicas no convencionales de saneamiento**, garantizando una solución integral a la brecha de habitabilidad.
  - **Inclusión de VIS y nuevas H.U.:** Facultar a la LAU para atender proyectos de VIS y **nuevas** H.U., permitiendo que los propietarios accedan al agua potable y saneamiento mediante tecnologías no convencionales temporales bajo un esquema de tarifa social, evitando que la falta de los servicios (red convencional) sea un impedimento para la vivienda digna.
  - **Responsabilidad de las EPS:** Establecer la obligatoriedad de que la EPS de la jurisdicción se haga cargo de la localidad operada bajo la LAU. La EPS debe garantizar la **dotación** del acceso temporal.
  - **Financiamiento Dinámico:** Utilizar el FIAS y otros mecanismos de apalancamiento para cubrir los costos operativos y de inversión inicial de estos sistemas temporales, permitiendo que la tarifa social sea asequible para los beneficiarios de la VIS.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley**

  La optimización y ampliación de la Ley de Acceso Universal al Agua Potable (LAU) para incluir soluciones tecnológicas temporales en el saneamiento y la atención obligatoria a proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y nuevas Habilitaciones Urbanas (H.U.) requiere una norma con rango de ley, debido a que resulta necesario modificar la LAU para implementar una tarifa social excepcional.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

7. **Optimizar el régimen de la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE), mediante la adecuación de la vigencia del Certificado al nivel de riesgo del establecimiento, a fin de reducir cargas administrativas innecesarias para los establecimientos de riesgo bajo y medio, permitiendo que las acciones de inspección, supervisión y fiscalización se orienten prioritariamente hacia establecimientos que presenten mayores niveles de riesgo o cambios en sus condiciones de seguridad.**

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

- **Diagnóstico del problema**

  La vigencia temporal del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) genera una carga administrativa que no necesariamente guarda correspondencia con el nivel de riesgo del establecimiento.

  Actualmente, el Certificado de ITSE tiene una vigencia de dos (2) años, por lo que los establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo y medio deben realizar periódicamente el procedimiento de renovación, aun cuando mantengan las mismas condiciones de seguridad que fueron objeto de evaluación y que sustentaron el otorgamiento del certificado.

  Esta situación genera reiteración de trámites, costos para los administrados y una demanda recurrente de actuaciones por parte de los Gobiernos Locales, sin que

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

necesariamente exista una variación de las condiciones que determinaron el nivel de riesgo o la seguridad del establecimiento.

- **Objetivo de la regulación**

  Optimizar el régimen de las Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) mediante la adecuación de la vigencia del Certificado al nivel de riesgo del establecimiento (riesgo bajo o medio), reduciendo cargas administrativas innecesarias para los establecimientos de riesgo bajo y medio y permitiendo que las acciones de inspección, supervisión y fiscalización se orienten prioritariamente hacia establecimientos que presenten mayores niveles de riesgo o cambios en sus condiciones de seguridad.

- **Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar**

  - ➢ Modificación del artículo 11 de la Ley N.° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, respecto a la vigencia del certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones, para establecimientos con nivel de riesgo alto y muy alto (Vigencia, por dos años), así como, para establecimientos de nivel de riesgo bajo y medio (Vigencia, indeterminada).
  - ➢ Desarrollar los mecanismos de control posterior y fiscalización por parte de los Gobiernos Locales a través de la Visita de Inspección de Seguridad en Edificaciones (VISE) en los casos de los certificados con vigencia indeterminada, es necesario atribuir la facultad correspondiente al sector construcción para complementar la medida a nivel reglamentario.
  - ➢ Finalmente, establecer una disposición complementaria que defina la vigencia indeterminada de los certificados de inspección técnicas de seguridad en edificaciones vigentes a la entrada en vigencia de la norma propuesta.

- **Justificación de la necesidad de una norma con rango de ley.**

  La modificación requiere una norma con rango de ley en tanto la vigencia del Certificado de ITSE se encuentra establecida en el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley N.° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

  En consecuencia, la modificación de la vigencia del certificado, para establecer un régimen diferenciado e indeterminado en los niveles de riesgo bajo y medio, requiere modificar expresamente la disposición legal que establece actualmente su vigencia.

  Dicho esto, el establecimiento de un régimen diferenciado que otorgue vigencia indeterminada a los establecimientos de riesgo bajo y medio sólo puede efectuarse mediante una norma del mismo rango que modifique dicha disposición.

  La vía reglamentaria resulta insuficiente, pues no puede modificar un plazo fijado por ley.

III.9. SOBRE LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Materias Excluidas

La presente delegación de facultades no incluye las materias indelegables de acuerdo con el artículo 104 ni las materias a las que se refiere el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso de la República puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos sobre materia específica y por un plazo determinado, además, precisa que no pueden delegarse aquellas materias que son indelegables a la Comisión Permanente, las cuales se encuentran establecidas en el segundo párrafo del artículo 101 de la Constitución. De este modo, el ejercicio de las facultades legislativas delegadas se encuentra sujeto a los límites materiales establecidos directamente por la Constitución.

Sobre esta forma normativa de fuente con rango de ley, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 25 de la Sentencia recaída en el Expediente N.° 00047-2004-AI/TC, ha señalado que la potestad legislativa ejercida mediante decretos legislativos se encuentra limitada tanto por la Constitución como por la ley autoritativa. En consecuencia, la delegación de facultades no puede comprender materias cuya delegación se encuentra constitucionalmente prohibida y, respecto de las materias delegadas, el Poder Ejecutivo debe circunscribirse estrictamente al ámbito material definido por el Congreso de la República.

En ese contexto, la Segunda Disposición Complementaria Final tiene por objeto delimitar expresamente el alcance de la presente delegación de facultades, precisando que esta no comprende las materias que, conforme al artículo 104 en concordancia con el segundo párrafo del artículo 101 de la Constitución Política del Perú, no pueden ser objeto de delegación. Con ello, se reafirma el respeto a los límites constitucionales de la habilitación legislativa, se evita cualquier interpretación extensiva de la ley autoritativa y se fortalece la seguridad jurídica respecto del ejercicio de las facultades delegadas.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Por otro lado, la Primera Disposición Complementaria Final tiene por objeto delimitar el alcance de la delegación de facultades otorgada al Poder Ejecutivo, dejando expresamente fuera aquellas materias que, por mandato constitucional, no pueden ser objeto de delegación. En ese sentido, excluye las materias comprendidas en el último párrafo del artículo 79 de la Constitución, referido al establecimiento de tratamientos tributarios especiales para una determinada zona del país. La exclusión resulta particularmente relevante debido a que el artículo 79 establece una regla especial para la creación de tratamientos tributarios diferenciados territorialmente, disponiendo que estos únicamente pueden establecerse mediante ley expresa y con una mayoría calificada de dos tercios del número legal de los miembros de cada Cámara. En consecuencia, dicha materia se encuentra sujeta a una reserva constitucional reforzada que no puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo mediante decreto legislativo en virtud de una delegación ordinaria de facultades.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

SEGUNDA. Financiamiento

Todas las habilitaciones y modificaciones presupuestarias que requieran las materias delegadas se tramitan conforme a la ley de presupuesto, observando en todos los casos, bajo responsabilidad, lo dispuesto por los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución Política del Perú. Las medidas cuya implementación requiere de recursos económicos, se ejecutan con cargo al presupuesto aprobado para cada sector.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

La Segunda Disposición Complementaria Final establece que todas las habilitaciones y modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para la implementación de las materias delegadas deberán tramitarse de conformidad con la Ley de Presupuesto y observando las disposiciones previstas en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución Política del Perú. Esta previsión tiene por finalidad garantizar que las decisiones de carácter presupuestario derivadas de la delegación de facultades se desarrollen dentro del marco

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

constitucional y legal vigente, asegurando el respeto de los principios que rigen la administración de los recursos públicos.

Asimismo, la disposición precisa que aquellas medidas cuya implementación requiera recursos económicos deberán ejecutarse con cargo al presupuesto aprobado para cada sector. Con ello, se busca evitar que la delegación de facultades implique, por sí misma, la generación de obligaciones presupuestarias no previstas o la asignación automática de recursos adicionales, estableciendo que las entidades responsables deberán atender las medidas dentro de las disponibilidades presupuestarias correspondientes y mediante los mecanismos establecidos por la normativa presupuestaria.

Finalmente, esta disposición contribuye a garantizar la sostenibilidad financiera de las medidas que se adopten en ejercicio de las facultades delegadas, promoviendo una adecuada planificación y utilización de los recursos públicos. De esta manera, se compatibiliza la implementación de las reformas y acciones previstas en la ley con la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas, asegurando que cualquier habilitación o modificación presupuestaria se efectúe bajo los procedimientos correspondientes y dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

TERCERA. Autonomía de gobiernos regionales y gobiernos locales

Las medidas que se emitan en el marco de lo dispuesto en la presente ley no afectan la autonomía de gobiernos regionales y gobiernos locales ni competencias de los organismos constitucionalmente autónomos que reconoce la Constitución Política del Perú. Tampoco vulneran derechos fundamentales ni procesos judiciales o administrativos en trámite.

Esta Disposición Complementaria Final tiene por objeto precisar que los decretos legislativos que se emitan en ejercicio de las facultades legislativas delegadas deberán respetar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme al marco constitucional y legal vigente.

Al respecto, la presente iniciativa constituye una ley autoritativa emitida al amparo del artículo 104 de la Constitución Política del Perú, mediante la cual el Congreso de la República delega temporalmente en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre materias determinadas y por el plazo de ciento veinte (120) días calendario. De modo que, la ley no regula directamente las materias objeto de la delegación ni incorpora modificaciones al ordenamiento jurídico sustantivo, sino que habilita al Poder Ejecutivo para ejercer la potestad legislativa dentro de los términos y límites previstos por la Constitución Política del Perú.

Así, la presente propuesta normativa no modifica el régimen de autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales reconocido en los artículos 188, 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, ni la distribución de competencias desarrollada por la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En consecuencia, la incorporación de la Tercera Disposición Complementaria Final tiene por finalidad precisar expresamente que el ejercicio de las facultades legislativas delegadas deberá desarrollarse con respeto de la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales, reconocida por el ordenamiento jurídico vigente. Dicha disposición no incorpora una limitación adicional al alcance de la delegación conferida por el Congreso de la República, sino que reafirma que el ejercicio de las facultades delegadas debe sujetarse al marco constitucional y legal vigente.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

V. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

En el presente caso, debe considerarse la naturaleza particular de la propuesta normativa, cuyo objeto es delegar en el Poder Ejecutivo, por el plazo de ciento veinte (120) días calendario y sobre materias específicas, la facultad de legislar conforme al artículo 104 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, la ley propuesta no establece directamente las medidas sustantivas que serán aplicables en cada una de las materias comprendidas en la delegación, sino que habilita al Poder Ejecutivo para aprobar los correspondientes decretos legislativos dentro de los límites materiales y temporales establecidos en la ley autoritativa.

Por dicha razón, los impactos específicos derivados de las medidas que se adopten en ejercicio de las facultades delegadas deberán ser determinados y sustentados en cada proyecto de decreto legislativo, atendiendo a la naturaleza de la intervención normativa, los sujetos involucrados, los costos y beneficios que genere y, cuando corresponda, su incidencia presupuestal, económica, social, productiva, ambiental o institucional.

5.1. Análisis de impactos cuantitativos

La presente Ley comprende medidas legislativas en materia penal, procesal penal, ejecución penal, policial, seguridad ciudadana, orden interno, penitenciaria y migratoria; micro y pequeñas empresas; laboral y promoción del empleo; simplificación administrativa, eliminación de barreras burocráticas, calidad regulatoria y transformación digital; desarrollo productivo, innovación, agraria y riego, recursos hídricos, infraestructura hidráulica, pesquera, acuícola, minería, turismo, hidrocarburos, electricidad, ambiental, recursos naturales e infraestructura productiva industrial; tributaria, aduanera, facilitación del comercio e implementación de acuerdos comerciales; así como vivienda y saneamiento.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

Las medidas que, en ejercicio de las facultades delegadas, requieran recursos para su implementación serán financiadas con cargo al presupuesto institucional de las entidades competentes, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y durante las fases del proceso presupuestario, en el marco del Decreto Legislativo N.° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, salvo que la medida específica establezca y sustente el mecanismo de financiamiento correspondiente conforme a la normativa aplicable.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
F. VEGA R.

La implementación de las medidas que se aprueben en ejercicio de las facultades delegadas permitirá generar resultados susceptibles de medición, entre otros, en los siguientes ámbitos:

a. **Seguridad ciudadana, orden interno y sistema penitenciario:** mejora de los indicadores relacionados con la prevención y persecución del delito, la capacidad operativa de las entidades competentes, la eficiencia de los procedimientos y la gestión penitenciaria y de reinserción social.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

b. **Micro y pequeñas empresas, empleo y formalización:** mejora de los indicadores vinculados con la formalización empresarial y laboral, generación y promoción del empleo, fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas y reducción de cargas que dificultan su desarrollo.

c. **Simplificación administrativa, calidad regulatoria y transformación digital:** reducción de cargas y tiempos asociados a procedimientos administrativos, eliminación de barreras burocráticas y mejora en la prestación y digitalización de servicios públicos.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

d. **Desarrollo productivo y aprovechamiento sostenible de los recursos:** mejora de indicadores asociados a inversión, productividad, competitividad, innovación y desarrollo de las actividades agrarias, pesqueras, acuícolas, mineras, turísticas, energéticas e industriales, en concordancia con la protección ambiental y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

e. **Materia tributaria, aduanera y facilitación del comercio:** mejora de los indicadores relacionados con la eficiencia del sistema tributario y aduanero, cumplimiento de obligaciones, facilitación de operaciones comerciales e implementación de acuerdos comerciales.

f. **Vivienda y saneamiento:** mejora de los indicadores relacionados con el acceso a vivienda, agua potable y saneamiento, así como con la planificación y desarrollo urbano sostenible.

La determinación de las metas, indicadores, costos y beneficios específicos corresponde a cada una de las medidas que se aprueben mediante los decretos legislativos emitidos en ejercicio de las facultades delegadas, atendiendo a su naturaleza, ámbito de aplicación y entidades responsables de su implementación.

En consecuencia, se prevé que la implementación de las medidas contribuya progresivamente a mejorar los indicadores asociados a las materias objeto de delegación, optimizar el uso de los recursos públicos existentes y fortalecer la capacidad del Estado para atender de manera oportuna y articulada las necesidades de la ciudadanía y del desarrollo económico y social del país.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

5.2. Análisis de impactos cualitativos

La aprobación de la propuesta genera, en primer término, un impacto institucional positivo, al establecer un marco jurídico temporal y materialmente delimitado que permitirá al Poder Ejecutivo adoptar de manera articulada y oportuna medidas legislativas destinadas a atender los problemas identificados en las materias objeto de delegación.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

En materia de seguridad ciudadana, orden interno, sistema penitenciario y demás ámbitos vinculados, la delegación permitirá desarrollar medidas orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta del Estado, mejorar los instrumentos para la prevención y persecución del delito y optimizar el funcionamiento de las instituciones competentes, dentro del marco constitucional y legal aplicable.

En materia económica, productiva, laboral y de promoción del empleo, la propuesta permitirá desarrollar medidas orientadas a fortalecer a las micro y pequeñas empresas, promover la formalización y el emprendimiento, facilitar la generación de empleo y mejorar las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

En materia de simplificación administrativa, eliminación de barreras burocráticas, calidad regulatoria y transformación digital, la delegación permitirá adoptar medidas dirigidas a reducir cargas administrativas, mejorar procedimientos y servicios públicos y fortalecer la eficiencia de la gestión pública, con efectos favorables para los ciudadanos y agentes económicos.

Asimismo, las medidas comprendidas en las materias de desarrollo productivo, innovación, agricultura y riego, recursos hídricos, infraestructura hidráulica, pesca y acuicultura, minería, turismo, hidrocarburos, electricidad, ambiente, recursos naturales e infraestructura productiva

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

industrial permitirán desarrollar intervenciones orientadas a mejorar la competitividad y productividad, promover el aprovechamiento sostenible de los recursos y fortalecer las condiciones necesarias para la inversión y el desarrollo económico.

En materia tributaria, aduanera, de facilitación del comercio e implementación de acuerdos comerciales, la delegación permitirá adoptar medidas destinadas a optimizar los instrumentos normativos correspondientes, mejorar la eficiencia de la administración y facilitar las operaciones vinculadas con el comercio, conforme a las materias específicas autorizadas.

En materia de vivienda y saneamiento, permitirá desarrollar medidas destinadas a mejorar las condiciones de acceso a la vivienda y a los servicios de agua potable y saneamiento, así como fortalecer los instrumentos vinculados con la planificación y el desarrollo urbano sostenible, conforme a los alcances específicos de la delegación.

En términos generales, los beneficios cualitativos de la propuesta se vinculan con una mayor capacidad de respuesta normativa del Estado frente a problemas que requieren intervenciones oportunas y articuladas, así como con la posibilidad de adoptar medidas especializadas en los distintos ámbitos comprendidos en la delegación.

La alternativa de no aprobar la propuesta mantendría la necesidad de tramitar individualmente mediante el procedimiento legislativo ordinario las modificaciones legales requeridas en cada una de las materias identificadas, lo cual limitaría la posibilidad de implementar dentro de un periodo determinado un conjunto articulado de medidas destinadas a atender los problemas que sustentan la delegación.

DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de ley, busca delegar en el Poder Ejecutivo la facultad para que, a través de la emisión de decretos legislativos pueda modificar, derogar o complementar normas vigentes, en las materias autorizadas.

La propuesta de ley, se ajusta a los presupuestos que exige el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, el numeral 2 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú, literal d) del artículo 108 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y el numeral 1 del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado, en la Sentencia recaída en el Expediente N.° 00047-2004-AI/TC (Fundamento Jurídico 25), que "(…) de acuerdo con nuestro sistema constitucional, el ejercicio de dicha competencia se encuentra sujeto a determinados límites, tales como que la delegación de facultades legislativas debe ser concedida mediante ley autoritativa *(límite formal),* debe contener la indicación específica de la materia que se delega *(límite material),* y debe establecer un plazo determinado *(límite temporal)".*

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

Siendo ello así, queda clara la finalidad de la norma y el objetivo de la misma, previamente planteados.

VII. SOBRE LA PUBLICACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

El párrafo 19.1 del artículo 19 del Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado por el Decreto Supremo N.° 009-2024-JUS (en adelante, Reglamento de publicación y difusión normativa), establece que los proyectos de normas jurídicas de carácter general

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.

deben ser publicados en las sedes digitales de las entidades de la Administración Pública a cargo de su elaboración o en otro medio, asegurando su debida difusión y fácil acceso.

Al respecto, corresponde considerar que el literal c) del artículo 104 del del Reglamento de la Cámara de Diputados, ha previsto como etapa del procedimiento legislativo, la publicación de los dictámenes emitidos por las comisiones ordinarias en el Portal web institucional de la Cámara de Diputados del Congreso. Asimismo, el artículo 112 del citado reglamento ha previsto que, luego de verificada la proposición de ley cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal web institucional de la Cámara de Diputados.

En consecuencia, se advierte que las reglas para la prepublicación del Proyecto de Ley serán las señaladas para el procedimiento legislativo, en tanto el ejercicio de la potestad para la aprobación de una ley se ha conferido al Cámara de Diputados. Esto, en buena cuenta, cumple con la exigencia de la publicidad del Proyecto de Ley, además, la ciudadanía puede enviar comentarios o sugerencias a través de la web oficial de la Cámara de Diputados.

VIII. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE

En virtud al párrafo 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N.° 023-2025-PCM, la presente norma se considera excluida del alcance del AIR Ex Ante, puesto que no establece y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencia(s): a) Que genere(n) o modifique(n) costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o, b) Que limite(n) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

Asimismo, la presente norma, que delega facultades para que el Poder Ejecutivo legisle, se encuentra excluida del Análisis de Impacto Regulatorio, en el marco de lo previsto en el literal b) del párrafo 41.1 del artículo 41 del precitado Reglamento.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
C. BORDA G.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS
E. VEGA R.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
J. RUIZ A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
E. REBAZA I.